

Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo

VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Grupo Temático “Educación y mercado de trabajo”

¿A QUIÉNES SIRVIERON LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LOS '90?

Natalia Herger*

* Programa Educación, Economía y Trabajo Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

¿A QUIÉNES SIRVIERON LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LOS '90?

Natalia Herger¹

En esta ponencia se reseñan hallazgos de una investigación² sobre el contenido y el alcance de los programas de educación y formación para el trabajo como componentes de las políticas de empleo y las políticas sociales, donde se ha podido comprobar que:

- las políticas de educación y formación para el trabajo tienen efectos directos e indirectos sobre el mercado de trabajo, pero sus efectos sobre la creación de empleo son mínimos;

- las medidas de educación y formación para el trabajo se han basado en diagnósticos equívocos de la situación de empleo al considerar que: la desocupación se originaba fundamentalmente en la baja educación y calificación de la población atendida y que existía una demanda insatisfecha de mano de obra calificada;

- los programas de educación y formación para el trabajo implementados a partir de los '90 constituyen medidas de "urgencia" ligadas al alto desempleo y a la caída de los ingresos, más que políticas de largo plazo dirigidas a la recuperación educativa de la población y a la generación de instancias coordinadas y reguladas de formación continua para el trabajo;

Complementariamente, se presentará un análisis del discurso de los programas que permite interpretar el sentido y las orientaciones contradictorias de los componentes de educación y formación para el trabajo en las políticas sociales y de empleo.

¹ Programa Educación, Economía y Trabajo Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

² Herger, N. "La educación y formación para el trabajo en Argentina: una evaluación de las políticas de empleo y de capacitación laboral en los '90". Tesis de Maestría en elaboración. Dirección de la Dra. Graciela C. Riquelme. Maestría en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Buenos Aires). Herger, Natalia Educación y formación para el trabajo en Argentina en los '90: entre la política de empleo y la política social. Documento de trabajo n° 1. Proyecto UBACyT F146. Programa Educación, Economía y Trabajo. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Herger, Natalia ¿A quién sirvieron las políticas de educación y formación para el trabajo en los '90?. Documento de trabajo n° 2. Proyecto UBACyT F146. Programa Educación, Economía y Trabajo. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

1- El sentido de la educación y formación para el trabajo en las políticas de empleo y la política social

En este apartado se presentan los conceptos que guían la interpretación de las políticas de educación y formación para el trabajo en la Argentina, así como su vinculación con las políticas educativas, de empleo y sociales.

La noción de educación y formación para el trabajo refiere, por un lado, a los sistemas regulares de enseñanza que abarcan desde la educación inicial hasta la universidad; incluye el conjunto de actividades de aprendizaje formalmente organizadas con el objetivo de permitir a todas las personas la adquisición de saberes socialmente válidos y necesarios – generales, científicos, tecnológicos, artísticos; etc.-, que permitan su máximo desarrollo e integración en todos los ámbitos de la vida. La educación constituye un derecho fundamental y establecido constitucionalmente para toda la población

Al hablar de formación para el trabajo se remite a la educación que tiene por finalidad preparar a las personas para el trabajo. La discusión sobre su significación requiere deslindarse de las interpretaciones de la teoría del capital humano tendientes a orientar estrictamente los sistemas de formación en función de los requerimientos del aparato productivo, es decir, sólo como calificadores de mano de obra.

Desde esta perspectiva, la formación de los trabajadores debería basarse tanto en las demandas del aparato productivo como de la población trabajadora. El eje en el aparato productivo implica interpretar en términos educativos la heterogeneidad de los procesos productivos y la coexistencia de ocupaciones que requieren diferentes perfiles de calificación. La caracterización de las demandas educativas de la población trabajadora debe considerar tanto el sector y el tipo de empleo que desempeña como la atención de la población adulta con bajo nivel educativo, marginada laboral y socialmente.

La educación y formación para el trabajo es considerada como un derecho fundamental de los trabajadores –recogida como tal en múltiples Pactos y Declaraciones de Derechos Humanos y en numerosas Constituciones-, y al mismo tiempo como “un instrumento económico que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias

de productividad y competitividad de las empresas. (...) En su aspecto educacional es un hecho formativo de la persona humana, un instrumento de enriquecimiento, de realización y de desarrollo del individuo y a través suyo, de la sociedad”. (CINTERFOR/OIT; 2001)³.

La formación profesional debe preparar para el trabajo en todas sus formas, modalidades, sectores y ramas de la economía, como así también para la vida en comunidad, para comprender las relaciones sociales y de trabajo y actuar en forma transformadora. El Convenio 142 (OIT, 1975), referencia obligada en la materia, recomendaba “adaptar y armonizar sus subtemas de formación profesional, de forma que cubran las necesidades de formación permanente de los jóvenes y los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y responsabilidad” y que “(...) quienes participan de actividades de formación profesional deberían poder comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos” (OIT; 1975).

El término educación y formación para el trabajo recoge bajo una misma denominación diversas modalidades: las más formales de “educación” orientadas hacia el trabajo como a las menos escolarizadas de “capacitación”; las más generales y acompañadas por la acreditación de determinados niveles educativos y la formación más definida en torno a calificaciones y ocupaciones específicas de manera relativamente independientes del nivel educativo; incluye tanto la formación inicial como la continua.

En el camino hacia definición del componente de formación para el trabajo, es posible distinguir en función de sus alcances y orientaciones entre:

- *capacitación laboral*, que se caracteriza por estar dirigida a un puesto de trabajo ya existente. Los trabajadores, aún sin ocupación, se entrenan para puestos de trabajo específicos que deberán desempeñar en el futuro inmediato. Esto puede demandar poca escolarización y compromiso del trabajador, pero también “lo deja menos adaptable y

³ CINTERFOR (2001) Formación para el trabajo decente. Trazos de la formación, n° 12. CINTERFOR,

equipado para cambiar ocupaciones y categorías laborales en períodos de reestructuración industrial” (Standing; 1992).

En el caso de la capacitación efectuada por una empresa, ésta debe proveer comportamientos y conocimientos para que se aplique exitosamente una nueva tecnología y/u organización de la producción. Se capacita en la organización en un momento preciso, bajo la presión del mercado. “Las organizaciones son sistemas inestables, permanentemente sometidas a la presión de las competencias, que se manifiesta de diferentes maneras, introduciendo un cambio tecnológico, desarrollando un producto nuevo; etc. El mercado competitivo en el cual vivimos genera situaciones de riesgo vital para la empresa, y esos riesgos generan necesidades, entre ellas: la capacitación. Frente a la variedad de situaciones, la capacitación es un instrumento de cambio, un recurso entre otros de la dirección de la empresa.” (Pain; 1996)⁴;

- *entrenamiento*, que también parte y se dirige a un puesto de trabajo;
- *reconversión profesional* se requiere ante un cambio de actividad, aunque no garantiza el trabajo. Es la formación que permite adquirir las calificaciones para una ocupación distinta de aquella para la que ha sido originalmente formado; puede exigir una formación básica seguida de una especialización;
- el *reciclaje* es la puesta a prueba de capacidades referidas a puestos prácticos.
- la *actualización* y el *perfeccionamiento* son tipos de cursos disponibles para acrecentar la disponibilidad de conocimientos más avanzados en el primer caso y para mejorar el hacer profesional en algún campo de especificidad;
- la especificidad de la *formación*, es que parte del trabajador y sus necesidades, no como formación ajustada o adaptada a puestos de trabajo (capacitación). El énfasis está

OIT. Montevideo.

⁴ Pain, A. (1996) Capacitación Laboral. Formación de Formadores. Serie Los documentos n° 4. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.

puesto en desarrollar todas las capacidades del trabajador a través del sistema educativo y de instituciones de educación no formal. Así, la formación constituye un fin social en sí misma y también un medio de promoción del desarrollo. Se trata de formar en campos profesionales u ocupacionales amplios que permitan: “otorgar aptitudes para realizar intervenciones operativas en actividades no parcializadas; promover la capacidad de análisis de esas aptitudes, en vistas a posteriores promociones; desarrollar capacidades de análisis, organización y resolución de situaciones de trabajo por vía del conocimiento de métodos de organización del trabajo; integrar la formación en un perfil de pluridisciplinariedad, que posibilite la adaptación y movilidad; y estimular el desarrollo de un “saber analizar” y “saber decidir” en situaciones laborales, promoviendo la responsabilidad y autonomía de los trabajadores”(Riquelme; 1996)⁵.

2 La formación para el trabajo como componente de las políticas de empleo y sociales

Las políticas de educación y formación para el trabajo han sido incorporadas como componentes o estrategias centrales de otros tipos de políticas:

- las políticas de empleo;
- las políticas sociales;
- las políticas de desarrollo local o sectorial;
- las políticas de innovación y transferencia tecnológica.

En los últimos años y en distintos países, las políticas de formación y calificación laboral han conformado, junto a la flexibilidad laboral y la reducción de la jornada de trabajo, la triada de las llamadas “vías rápidas” para atacar la crisis ocupacional (Monza; 2002). En función de tales nociones las políticas de formación se incluyen invariablemente entre los instrumentos de acción ante fenómenos de crisis del empleo y, más aún, cuando ésta adquiere características estructurales y permanentes. Sin embargo, en estos discursos y medidas de política se suele olvidar que la formación profesional puede a través de sus contenidos mejorar la “calidad de los recursos

⁵ Riquelme, G. C. (1996) “La educación para el mundo del trabajo. El mandato de las competencias o la construcción conflictiva de las calificaciones”. En: Camilloni, A., Riquelme, G. C. y Barco de Surghi, S. (1996) Debates pendientes por la Ley Federal de Educación. Colección Reflexión y Debate. Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.

humanos” y contribuir al desarrollo personal del trabajador, pero en ningún caso puede ser fuente o inducir la creación de puestos de trabajo.

Sus limitaciones radican en actuar desde el lado de la oferta de mano de obra, cuando son las acciones tomadas desde el lado de la demanda (políticas y estrategias de crecimiento) las más susceptibles de ejercer un impacto decisivo sobre el problema del empleo. Ambas perspectivas son complementarias y a la formación profesional corresponde un papel de suma importancia, sobre todo en lo que se refiere a atenuar la subocupación y a incrementar la productividad de los ya empleados. Pero su influencia queda supeditada, en términos del nivel general de empleo a la generación de nuevos puestos de trabajo, condición “sine qua non” para que los beneficiarios de la formación profesional puedan volcar sus calificaciones hacia el mercado ocupacional (Riquelme; 1990).

Los programas sociales utilizan la formación para el trabajo como un instrumento de intervención en la atención de poblaciones marginadas, en tanto, su bajo nivel educativo dificulta su inserción sociolaboral. En este caso, la formación se actúa con un carácter “remedial” ante la falta dirigido a quienes abandonan los estudios antes de lograr niveles educativos considerados necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral.

Las políticas de desarrollo local asumen que la formación de recursos humanos calificados constituye una variable clave para su éxito, en tanto, se proponen el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo y la ampliación de la capacidad de innovación a través de la incorporación de nuevas tecnologías.

Esta “confusión” acerca de las posibilidades de las políticas de educación y formación en materia de problemas de empleo, sociales o de gestión de recursos humanos han llevado, por lo menos en Argentina, la fragmentación de los sistemas de educación y formación y a la diversificación de ofertas de capacitación puntuales y de baja calidad para las poblaciones consideradas en riesgo.

El cuadro que sigue intenta dar cuenta de la especificidad de la política de formación para el trabajo frente a las políticas educativas, las políticas de empleo y las políticas sociales.

	Políticas de empleo	Política Educativa	Política de Formación para el trabajo	Política social
Organismos o actores responsables	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de trabajo * Ministerio de Desarrollo Social * Ministerio de Economía 	<ul style="list-style-type: none"> *Ministerio de Educación * Nacional * Provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de educación *Ministerio de trabajo *Empleadores: empresas, asociaciones, cámaras y otras entidades; *Trabajadores: organizaciones sindicales, cooperativas de trabajo, grupos de base *ONG`s y organizaciones de base 	<ul style="list-style-type: none"> *Ministerios de Desarrollo Social * Otras áreas del Estado: <ul style="list-style-type: none"> *Educación *Salud *Trabajo *ONG`s y organizaciones de base
Objetivos	Intervenir en el mercado de trabajo para combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación	<ul style="list-style-type: none"> * Derecho fundamental de las personas * Posibilitar el acceso de todas las personas a los saberes socialmente válidos y necesarios, que permitan su máximo desarrollo en todas las áreas de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> * Derecho fundamental de los trabajadores. * Cubrir las necesidades de formación permanente de los jóvenes y los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y responsabilidad * Favorecer la compresión de las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos 	<ul style="list-style-type: none"> * Derecho fundamental de todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos. * Su objetivo es lograr el bienestar de la población. Se ocupa de los equilibrios sociales, a través de la redistribución de bienes y servicios.
Contenidos	<ul style="list-style-type: none"> *Políticas pasivas: <ul style="list-style-type: none"> *prestaciones por desempleo; *jubilación anticipada. * Políticas activas: <ul style="list-style-type: none"> *servicios públicos de empleo, *creación de empleos, *formación y capacitación para el trabajo <ul style="list-style-type: none"> * formación; * capacitación; * reconversión * perfeccionamiento * entrenamiento * especialización 	Niveles de enseñanza: <ul style="list-style-type: none"> *inicial; *primario; *secundario *superior: univ. y no universitario 	<ul style="list-style-type: none"> * formación profesional; * capacitación; * reconversión * perfeccionamiento * entrenamiento * especialización 	<ul style="list-style-type: none"> * Políticas públicas de previsión social, educación, salud, protección laboral, asignaciones familiares. * Programas de asistencia a la población en condiciones más desventajosa.

3. Acerca de los programas de empleo en Argentina

Las políticas de empleo y formación implementadas durante la última década deben contextualizarse en las explicaciones que desde el gobierno se daba de la crisis de empleo que atravesaba el país:

- se consideraban problemas de transición y coyunturales producto de la necesaria reconversión por la que debieron atravesar diferentes sectores productivos para adaptarse a las nuevas reglas de juego propias de una economía más abierta y desregulada y pasados los momentos duros de la reestructuración, el empleo volvería a niveles de equilibrio;

- era resultado fundamentalmente de una economía mixta y un exceso de regulaciones públicas y controles sindicales;
- una causa principal era el déficit de calificación de los desocupados y la rigidez de los salarios; y
- falta de una adecuada flexibilización laboral en materia de contrataciones.

En concordancia con estos diagnósticos, la política de empleo recurrió a los siguientes instrumentos:

- sanción de leyes de flexibilización laboral y disminución de costos laborales;
- diseño de numerosos programas focalizados, que pueden agruparse en las siguientes modalidades:
 - subsidio al empleo privado,
 - empleo público de emergencia,
 - reconversión de la subocupación e informalidad (microemprendimientos),
 - formación y capacitación laboral
 - atención a los desocupados mediante seguros de desempleo.

Los numerosos programas de empleo y de capacitación laboral que se implementaron en el país durante los noventa han sido clasificados de acuerdo a dos ejes: temporal, referido al período de implementación, y tipo de instrumento o forma de intervención en materia de política de empleo⁶.

Siguiendo diversos estudios (Beccaria; 2001), durante la década del noventa pueden identificarse las siguientes etapas:

- *1991-1994*: etapa de expansión del nivel agregado de producción, pero empiezan a manifestarse problemas de empleo desde mediados de 1993.
- *Fines de 1994 y de 1995*: fase recesiva asociada a la crisis financiera internacional (Efecto Tequila) que agudizó fuertemente el desempeño insatisfactorio del empleo iniciado en la etapa previa. En este período se produce el primer gran crecimiento del desempleo de la década, que alcanzó en mayo de 1995 al 18,4% de la PEA.
- *1996-1998*: recuperación del crecimiento de la economía y de la ocupación con reducción del desempleo.
- *1998-2001*: a mediados de 1998 vuelve a registrarse una retracción del nivel de producción agregada y aumento del desempleo.

⁶ Se utiliza la clasificación de instrumentos o formas de intervención estatal en el mercado de trabajo propuesta por Monza (2002).

- 2001-2002: crisis política, social y de empleo. Se mantiene y profundiza la recesión iniciada en la etapa previa, con fuerte crecimiento del desempleo y de la pobreza.
- 2003-2004: lenta recuperación. En este período se ha registrado la recuperación del nivel de actividad y, consecuentemente, del nivel de empleo.

La vinculación entre la situación económica y del mercado de trabajo al momento de la aplicación de los distintos programas intenta reconocer diferentes orientaciones en las estrategias políticas del sector público.

Durante la primera mitad de la década del noventa, la cantidad de programas de empleo implementados era baja, respecto a su desarrollo posterior, y se agrupaban en cuatro líneas de acción (formación y capacitación, subsidio al empleo privado, empleo público de emergencia y seguro de desempleo).

Leyes y programas de empleo y formación para el trabajo por período de ejecución y según tipo de política. 1991 a 2004

Situación de la economía y el mercado laboral	Leyes y programas de empleo y formación para el trabajo					
	Leyes sancionadas (1)	Formación y Capacitación	Subsidio al empleo privado	Empleo público de emergencia	Reconversión de la subocupación e informalidad	Atención a desocupados
1991-1994 Etapa expansiva	4	2	1	1		1
Fines de 1994-1995 Fase recesiva	3	8	2	6	1	1
1996- Med.1998 Recuperación	2	15	2	9	2	1
Med. 1998- Fines 2001 Recesión	5	6	2	6	2	1
Fines 2001-2002 Crisis	1	4	-	2	2	1
2003-2004 Lenta recuperación	2	4	-	3	2	1
1991-2004	17	21	8	18	4	1

(1) Incluye sólo las leyes que hacen alguna mención a la educación y formación para el trabajo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Desde mediados de 1994, con la profundización de la crisis de empleo, aumenta el número de programas implementados y cambia notoriamente la orientación de los mismos: los programas de empleo público transitorio van ganando espacio frente al fomento del empleo privado. También, comienzan a implementarse programas de

reconversión de la informalidad a través del apoyo a microemprendimientos familiares, comunitarios y de otros tipos.

Entre 1994 y 2001 es notorio el número de los programas de formación y capacitación puestos en marcha y que supera en muchos momentos a otro tipo de modalidades de intervención. Ello se explica por la corta duración de la mayoría de estos programas y su continúa reposición por otros de características similares, en estrategias y poblaciones atendidas.

4- Alcances y contenidos de los programas de formación y capacitación

En este apartado se presentan algunos avances en el análisis del contenido y el alcance de los programas de educación y formación para el trabajo como componentes de las políticas de empleo y las políticas sociales. El mismo se realiza tanto en el terreno programático o del discurso como, de las medidas más concretas y sus coberturas en términos de población atendida.

En la última década se implementaron aproximadamente veinticuatro programas y acciones de formación para el trabajo. Para su revisión y análisis se ha elaborado un cuadro interpretativo que permite el seguimiento y la comparación de algunas de sus características en los diferentes períodos determinados. El cuadro presenta las nociones más frecuentes relativas a formación para el trabajo y su tratamiento, los objetivos, la población destinataria y sus niveles de cobertura.

Programas de formación y capacitación para el trabajo. 1991 a 2004

Uso de conceptos	Objetivos/Orientación	Población destinataria	Cobertura
1991-1994 Etapa expansiva			
<i>Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión PRONAPAS (1994 y 1995)</i>			
Actualizar, adecuar y/o complementar conocimientos laborales para encontrar un empleo productivo.	Aumentar las calificaciones de los trabajadores. Facilitar la adquisición de destrezas requeridas para encontrar un empleo productivo. Aumentar la empleabilidad de los desempleados.	Trabajadores desocupados de 16 a 24 años de edad, cesantes de más de 45 años de edad y mujeres sin distinción de edad, inscriptos en la Red de Servicios de Empleo	55.000
<i>Proyecto Joven (1994 a 1997)</i>			
Capacitación laboral que contemple las necesidades y características de los jóvenes y responda a los requerimientos de mano de obra que tienen los sectores	Mejorar las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios brindándoles capacitación intensiva e integral para ocupaciones demandadas	Jóvenes pobres de ambos sexos, entre 16 y 35 años, con un nivel educativo máximo de secundario completo, sin experiencia laboral	121.000

productivos	por el sector productivo, y ofreciéndoles la oportunidad de realizar una práctica laboral en ámbitos empresariales	relevante, que se encuentren desocupados, subocupados o inactivos.	
Fines de 1994-1995 Fase recesiva			
<i>Capacitación ocupacional (1995/1996)</i>			
Cursos de capacitación con una duración de 60 a 300 horas	Promovió mediante acciones de capacitación ocupacional, la inserción de sus participantes en el mercado formal de trabajo dentro de las empresas privadas.	Desempleados adultos de ambos sexos, personal de PyMES y trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo, de 30 a 55 años. Todo el país	Sin datos
<i>Aprender (1995 a 1997) - (Contrato de aprendizaje Ley 24465)</i>			
Capacitación en empresas	Promover la capacitación en empresas, destinada a jóvenes de 14 a 25 años, sin empleo, a través del reintegro del costo de la póliza contra accidentes y de la cobertura de salud contratadas por la empresa adherida al programa para los aprendices contratados bajo esta modalidad, cuando la relación de aprendizaje fuera mayor a seis meses.	Jóvenes de 14 a 25 años, sin empleo.	Sin datos
<i>Proyecto Microempresas (1995/1997)</i>			
Capacitar en gestión empresarial para la puesta en marcha de pequeñas unidades propias	Apoyar a las personas desplazadas de sus puestos de trabajo, contribuyendo al desarrollo de las micro empresas y el autoempleo.	Personas de ambos sexos que habían sido afectadas por los procesos de reconversión productiva o racionalización administrativa en el sector público o privado - Tener habilidades básicas, una idea de negocio o estar ejecutando un emprendimiento y disponer de recursos financieros o bienes de capital 21 a 55 años, no pobres y con secundaria completa.	12.000
<i>Proyecto Imagen (1995 a 1997)</i>			
Orientar y hacer más eficiente la búsqueda de empleo por parte de personas que fueron desplazadas de sus puestos en el sector público o privado.	Identificar las nuevas tendencias del mercado laboral, valorar por parte de los beneficiarios su propia experiencia y realizar los ajustes para la adecuación del perfil laboral a las exigencias del mercado de trabajo.	Mayores de 16 a 35 años con problemas de empleo, sin los recursos necesarios para financiar su capacitación para la búsqueda de una nueva ocupación dependiente. El nivel de formación de los destinatarios no superaba el secundario completo o terciario incompleto y poseían competencias y saberes adquiridos por capacitación previa – formal o no- y/o experiencia laboral.	75.000
<i>Talleres ocupacionales (1995 a 2004)</i>			
Oferta formativa, Capacitación ocupacional.	La creación o adaptación de instituciones destinadas a atender demandas de capacitación ocupacional de recursos humanos en su zona de influencia.	Desocupados y ocupados con relación a la orientación de la capacitación definida en cada T.O.	6.800
1996-1998 Recuperación			
<i>Capacitación para el empleo (1996)</i>			
Acciones de capacitación laboral. Capacitación adecuada para el desempeño de una ocupación demandada por el sector privado.	Contribuir a la inserción laboral de los beneficiarios en el mercado formal dentro del sector privado de la economía	Trabajadores desocupados mayores de 25 a 55 años. O en situación de inminente pérdida del empleo	2.000

<i>Emprender (1996)</i>			
Impulsar la capacitación inicial de mano de obra, destinada a nuevos emprendimientos	Impulsar la capacitación inicial de mano de obra, destinada a nuevos emprendimientos.	Beneficia a las empresas que inician nuevos emprendimientos o amplían los existentes creando nuevos puestos laborales. Los trabajadores que necesiten mejorar su calificación profesional para ampliar sus posibilidades de empleo.	6.000
<i>Régimen de Crédito Fiscal (1996)</i>			
Inversiones de las empresas, en bienes de capital destinados a la formación de recursos humanos.	Incentivar las inversiones de las empresas en bienes de capital destinados a la formación de recursos humanos.	- empresas adherentes: crédito fiscal reconocido por la DGI como desgravación impositiva. - Trabajadores/as en actividad hasta nivel medios (operarios calificados y semicalificados, profesionales y mandos medios) y reciben capacitación gratuita.	117.000 personas
<i>Reconversión laboral (1996)</i>			
Reconversión laboral. Orientación, capacitación y asistencia técnica	Brindó orientación, capacitación y asistencia técnica a los agentes del estado nacional cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de la aplicación de la ley 24,629.	agentes del estado nacional cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de la aplicación de la ley 24,629.	Sin dato
<i>Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) (1997 a 2002)</i>			
Empleabilidad Capacitación laboral para ocupaciones requeridas en el mercado de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios.	El objetivo del programa es brindar capacitación laboral para ocupaciones requeridas en el mercado de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios.	De 16 a 35 años Primaria incompleta /Secundaria completa desocupados pobres todo el país No asistir, en horario diurno, a una institución educativa de nivel primario o medio	36.000
<i>Talleres protegidos de producción I y II (1997-2001)</i>			
Proyectos de capacitación	Programa destinado a la creación de Talleres Protegidos y al apoyo de los ya existentes, en tanto ámbitos laborales orientados a promover la adaptación laboral de las personas con discapacidad. Buscó generar en cada uno de estos espacios un plan de desarrollo empresarial.	personas en edad laboral que padezcan alguna alteración funcional que implique desventajas considerables para su integración en el mercado de trabajo.	En 1997 : 6.000 personas.
<i>Proyectos especiales de capacitación – empleabilidad y capacitación para un sector (1997)</i>			
Capacitación - empleabilidad	- desarrollar acciones de capacitación laboral no encuadradas en otros programas del MTSS, según dos líneas de capacitación: Empleabilidad y Capacitación para un Sector o Rama de Actividad. - desarrollar acciones de asistencia técnica para facilitar la vinculación asociativa entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales.	De 35 a 55 años desocupados de larga duración. Para Rama: Trabajadores o directivos de PyMEs y/o desocupados; Para empleabilidad: Desocupados o con riesgo de pérdida del empleo.	Sin datos
<i>Capacitación laboral para un sector o rama de actividad (1997 a 2003)</i>			
Competencias y productividad. Proyectos de capacitación.	- incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra dentro de un específico sector o rama de actividad en el nivel regional,	De 35 a 55 años desocupados de larga duración todo el país Deben acreditar experiencia en el	1997 a 2000: 28.323 personas

	provincia o localidad. - fomentar la asociatividad entre los actores sociales y productivos vinculadas con la problemática sectorial.	sector de actividad del proyecto. También focaliza en trabajadores en actividad pertenecientes a pequeñas y medianas empresas y titulares de micro emprendimientos productivos que acrediten amplia experiencia en el sector.	
<i>Programa Especial de capacitación laboral (1997 a 2001)</i>			
Calificación o recalificación laboral, capacitación laboral.	Promover la calificación o recalificación laboral de la población desempleada o en riesgo de pérdida de empleo, de trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial, regional o en empresas en crisis, jóvenes desocupados, trabajadores de PyMES	Trabajadores ocupados, en riesgo de pérdida de empleo; Trabajadores desocupados en general; Trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial, regional o emergencia laboral; Trabajadores desocupados jóvenes que requieren recalificación laboral para ingresar al mercado de trabajo.	Sin datos
1998-2001 Recesión			
<i>Programas de capacitación para apoyar el empleo (1998)</i>			
Recalificar	recalificar a la fuerza de trabajo perteneciente a sectores y/o regiones que hayan sido declarados en crisis o en procesos de reestructuración por la SEyCL, mejorando las oportunidades de empleo genuino de los trabajadores.	Trabajadores de sectores y/o regiones en crisis. Beneficiarios de programas de empleo.	Sin datos.
<i>Programa Regional para el Fortalecimiento del Entrenamiento Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos-Programa Argentina (2000 a 2004)</i>			
Formación técnico-profesional. Capacitación laboral.	Mejorar y aumentar las oportunidades de formación y de empleo de las mujeres de bajos ingresos, favoreciendo específicamente su participación igualitaria en la formación técnico-profesional, elevando el nivel técnico y la gama de opciones de capacitación y ajustando la capacitación a la demanda del mercado de trabajo.	Mujeres de bajos ingresos. Provincias de Jujuy, Mendoza, Córdoba y Gran Buenos Aires.	750 en la primera etapa
2001-2002 Crisis			
<i>Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo (2002 y 2003)</i>			
Formación profesional, orientación laboral y asistencia técnica Competencias	Incrementar las competencias, mejorar las condiciones laborales y apoyar la búsqueda y consecución de empleo u ocupación.	Trabajadores desocupados, subocupados y ocupados en riesgo de pérdida de empleo u ocupación.	Sin datos.
2003-2004 Lenta recuperación			
<i>Jefas y jefes de hogar desocupados- Terminalidad educativa y formación profesional</i>			
Necesidades de incorporación y certificación de la educación general primaria y media (terminalidad educativa) como necesidades de fortalecimiento de calificaciones. Profesionales (formación profesional). Estas líneas se complementan para la mejora de la empleabilidad.	- fortalecer las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar Desocupados (PJHD), - mejorar los niveles de alfabetización y promover la incorporación de los beneficiarios del programa al sistema educativo formal. - fortalecimiento de calificaciones profesionales	Jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. También alcanza a los jefes de hogar cuyo cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez	- Terminalidad: 64.180 - Formación Profesional: 36.954 - Beneficiarios del plan JyJHD (promedio 2004) 1.705.027

<i>Planes sectoriales de calificación</i>			
La formación de calificaciones Capacitar a trabajadores trabajo en competencias y calificaciones demandadas	Capacitar a trabajadores desocupados, ocupados e ingresantes al mercado de trabajo en competencias y calificaciones demandadas por las empresas del sector en las distintas regiones en las que esas se distribuyen. Brindar asistencia técnica a empresas articulada con la capacitación de trabajadores.	Desocupados y Ocupados de Sectores de actividad prioritarios	Sin datos
<i>Unidad de registro y certificación de competencias laborales</i>			
Competencias laborales	Contribuir al reconocimiento sectorial de las calificaciones de los trabajadores mediante procesos de evaluación y certificación orientados por normas de competencia laboral elaboradas por consenso entre los actores del mundo del trabajo.	Trabajadores Empresarios Instituciones de formación profesional	Sin datos

Este cuadro permite señalar que:

- en la mayoría de los programas se utilizaba el término capacitación para definir su modalidad de intervención. Este término aparecía ligado al de empleabilidad, que se corresponde con una interpretación del desempleo que pone el acento en las dificultades del individuo y justifica la inempleabilidad de quienes carecen de una apropiada calificación para el trabajo o cuentan con habilidades obsoletas;

- los objetivos reiteran la orientación señalada en cuanto a la necesidad de aumentar la empleabilidad o mejorar la inserción laboral a partir de la capacitación. Aparece la necesidad de operar en la relación “oferta y demanda” adecuando la capacitación brindada a las demandas del sector productivo (demand-driven) (Proyecto Joven). Otras acciones parecen orientadas, también, a subsidiar los requerimientos de mano de obra de las empresas, tales como el PRONAPAS o el contrato de aprendizaje (Aprender).

Hacia mediados de la década se encuentran programas dirigidos a reconvertir o recalificar trabajadores para el desarrollo de microemprendimientos.

- las primeras y más importantes (en términos de cobertura) líneas de acción se dirigieron a los jóvenes, considerados unos de los grupos de más riesgo en el mercado de trabajo. Además, se consideraban como requisitos de ingreso al programa la condición de desocupados o subocupados con escasa experiencia laboral y, en algunos casos, la condición de pobreza y/o el bajo nivel educativo. Los desocupados adultos (entre 30 y 55 años) de ambos sexos constituyen otro grupo objetivo de las políticas. La

situación laboral de las mujeres fue contemplada a través de programas específicos o en líneas especiales dentro de programas más generales. Se desarrollaron programas para sectores específicos, tales como, emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del estado y personas con discapacidad;

- estos programas alcanzaron a escasa población, siendo los más importantes el Proyecto Joven o en Proyecto Imagen, ambos componentes del Programa para la reconversión productiva (PARP). Resulta interesante observar que a medida que aumentaban los problemas de empleo, los programas se multiplicaron pero sus niveles de cobertura disminuyeron.

A modo de reflexión final

En la última década, las sucesivas reformas educativas y laborales de corte neoliberal han complejizado y fragmentado los sistemas públicos de educación y formación para el trabajo.

En un contexto de fuerte crecimiento del desempleo y la pobreza, los programas de educación y formación para el trabajo ocuparon un lugar central dentro de las políticas activas de empleo y también dentro de las políticas sociales. La capacitación para el desempeño laboral fue considerada uno de los medios más adecuados para incrementar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de distintos grupos con dificultades laborales: desempleados, jóvenes, ocupados en actividades de baja productividad y/o informales, discapacitados, mujeres; trabajadores con bajo nivel educativo; etc. Se sostenía la necesidad de posicionarlos mejor en un mercado de trabajo fuertemente selectivo convirtiéndolos a través de la capacitación en sujetos más “empleables”. De esta manera, las políticas de formación profesional comenzaron a yuxtaponerse con la estrategia de la política social y la formulación de los programas específicos de empleo. (Riquelme; 1997).

En el marco de las políticas de mercado de trabajo para responder a la crisis del empleo y el deterioro consecuente en las condiciones de vida de la población, se