

**Evaluación del programa de Fortalecimiento de la Gestión  
Institucional del MTEySS de la Nación en el caso de la Red Nacional de  
Formación Continua de los Empleados de Comercio entre los años  
2012–2017**

**Lucía M. Galarreta Bolia**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)–Argentina**

**Director de tesis: Mg. Salvador Tiranti**

**Mayo de 2023**

## **Nota de la autora**

En esta tesis, presentaré los nombres completos de los autores(as) citados(as), así como de los actores que forman parte del caso por analizar. Se trata de una decisión personal que pretende visibilizar la presencia (o ausencia) de mujeres y disidencias en la academia, en la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas, y entre quienes forman parte de los programas de mejora del empleo como el que aquí se evalúa.

## Dedicatoria

A mis hijos Juan Ignacio y Dolores, mis eternos compañeros de estudio, quienes desde bebés perdonaron generosamente algunas de mis ausencias y cedieron parte de su tiempo conmigo para que pudiera estudiar.

A mi mamá, quien hubiese querido leer esta dedicatoria.

## Agradecimientos

Quiero agradecer a Salvador Tiranti que, en su doble rol de amigo y director de tesis, fue fundamental para que este proyecto se concretara.

A amigos(as) y familiares que siempre me acompañaron e impulsaron a seguir avanzando en mi trayectoria educativa y profesional. En particular, a mi cuñada, Andrea Pérez, que compartió conmigo la clave para que pudiera finalizar este trabajo y a Lucio, por el amor y los cafés y mates silenciosos de los últimos meses.

Quiero destacar la predisposición de todas las personas entrevistadas en la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS) y en la Red Nacional de Formación Continua de los Empleados de Comercio (RENFOCEC) que, sin su valiosa colaboración, no habría podido realizar este trabajo.

Por último, deseo agradecer al equipo que coordina la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social que me ha acompañado y facilitado todo lo necesario para que pudiera llegar a esta instancia.

## Índice

<b><i>Introducción</i></b> .....	<b>9</b>
Objetivos generales y específicos .....	12
Indagaciones preliminares .....	13
Estrategia metodológica .....	16
<b><i>Capítulo 1: La Sistematización de Experiencias como metodología de Evaluación de Políticas Públicas</i></b> .....	<b>18</b>
Evaluación de políticas públicas .....	18
La Sistematización de Experiencias .....	23
<b><i>Capítulo 2: Políticas Públicas para la mejora del Empleo</i></b> .....	<b>35</b>
El Sistema de Formación Continua del MTEySS de la Nación .....	35
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional .....	39
<b><i>Capítulo 3: qué, quiénes y su contexto</i></b> .....	<b>53</b>
Definición del objeto de conocimiento .....	53
Identificación de actores.....	55
Situación inicial y elementos del contexto .....	60
<b><i>Capítulo 4: intencionalidad y proceso de intervención</i></b> .....	<b>65</b>
Vinculación con el contexto socioproductivo .....	67
Orientación Profesional .....	69
Formación Profesional .....	70
Evaluación institucional y Seguimiento de Egresados(as) .....	71
Infraestructura .....	72
Encuentros de transferencia e intercambio.....	73
<b><i>Capítulo 5: situación final</i></b> .....	<b>75</b>
Ejecución de los proyectos .....	75

Resultados de la intervención: Procesos Básicos.....	77
Análisis de la situación final .....	83
<b>Capítulo 6: lecciones y aprendizajes .....</b>	<b>90</b>
Transformaciones en cuanto a la percepción del rol de los sindicatos.....	90
Posicionar al sindicato con un rol más amplio y vinculado con el contexto social .....	92
El valor agregado de los cursos sectoriales .....	93
Necesidad de distribuir de mejor manera la información burocrática .....	94
La falta de continuidad en la oferta de cursos debilita a las IFP .....	96
<b>Conclusiones.....</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>107</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>110</b>

## Resumen

El programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (de aquí en adelante, FGI), implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (de aquí en adelante, MTEySS), tiene como objetivo brindar herramientas de gestión —sobre la base de criterios de calidad— a las Instituciones de Formación Profesional (de aquí en adelante, IFP). Para poder saber si dichos objetivos se cumplen, la evaluación del programa se vuelve crucial. En este sentido, el caso del FGI de la Red Nacional de Formación Continua de los Empleados de Comercio (de aquí en adelante, RENFOCEC) brinda un primer y completo acercamiento a la temática, especialmente, porque la Sistematización de Experiencias (de aquí en adelante, SDE) como método para evaluar políticas públicas permite no solo conocer si se cumplieron o no los objetivos, sino también dar cuenta de aprendizajes y efectos no planificados.

La hipótesis que este trabajo sostiene es que, más allá del cumplimiento formal en la ejecución del programa, las IFP tienen diversos niveles de apropiación de las herramientas empleadas debido a sus particularidades institucionales y al contexto en el que desarrollan sus actividades, así como el diseño específico determina la variedad de efectos.

*Palabras clave:* evaluación de políticas públicas, Sistematización de Experiencias, Fortalecimiento de la Gestión Institucional, calidad.

## Siglas

**FAECYS:** Federación Argentina de Empleados de Comercios y Servicios

**FGI:** Fortalecimiento de la Gestión Institucional

**FP:** Formación Profesional

**GECAL:** Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral

**IFP:** Instituciones de Formación Profesional

**IRAM:** Instituto Argentino de Normalización y Certificación

**MTEySS:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

**PDM:** Plan(es) de Mejora

**PJyJHD:** Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

**RENFOCEC:** Red de Formación Continua de los Empleados de Comercio

**SDE:** Sistematización de Experiencias

**SFC:** Sistema de Formación Continua

**UEMAT:** Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica



## Introducción

Las políticas públicas de apoyo y mejora del empleo llevan años implementándose en la Argentina. Fueron cambiando y se fueron adaptando a diversos contextos políticos y económicos, con el objetivo de mejorar las herramientas disponibles para trabajadores(as), ocupados(as) y desocupados(as). Estas modificaciones y ajustes operaron en distintos niveles, y pusieron en relieve diversos temas que abordan el estudio de estas políticas públicas: desde cambiar el objetivo que perseguían hasta modificar los formatos de implementación y de poblaciones objetivo; de actuar como programas aislados a contar con un sistema que busca coordinarse y brindar mejores soluciones.

Una de las acciones más importantes de nuestro país en ese sentido es la Formación Profesional (de aquí en adelante, FP), entendida como aquella que busca, principalmente, que las personas desarrollen capacidades que permitan un correcto desempeño en ámbitos laborales, tal cual lo definen Ana María Catalano, Susana Abolio de Cols y Mónica Sladogna (2004). Esta fue una de las tantas políticas educativas que surgieron en los primeros gobiernos peronistas y que estuvo orientada a la formación de trabajadores(as). Con las reformas estructurales del Estado en la década de 1990, los programas y los planes focalizados de corta duración (en diversos espacios y estructuras del Estado) empezaron a ser la regla y no la excepción. A raíz de esto —y tras la disolución del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)—, la FP dejó de ser una política pública del ámbito educativo únicamente para pasar a desarrollarse en diversos espacios institucionales con diferentes estructuras, certificaciones, etc.

Luego de la crisis de 2001 y con la llegada de un nuevo gobierno peronista en 2003, se inició, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS o Ministerio), un proceso en el que se modificaron y consolidaron las políticas de apoyo y mejora del empleo al corregirse

los programas existentes y desarrollarse lo que se denominó “Sistema de Formación Continua” (de aquí en adelante, SFC). Esto implicó una ingeniería de propuestas que comenzó a trabajar coordinadamente para optimizar los servicios disponibles. Entre las que se crearon y que tuvo una función de apoyo, figuraba la del Fortalecimiento de la Gestión Institucional (en adelante FGI), que tenía por fin mejorar las herramientas de gestión de las Instituciones de Formación Profesional (en adelante IFP).

Si bien la FP dispone de una gran cantidad de estudios e investigaciones, la relevancia de este trabajo se funda en que no hubo, hasta el momento, avances en el análisis y evaluación del programa de FGI del Ministerio en cuestión, en general, ni de algún caso de intervención. Desde allí se promueven esporádicas recolecciones de datos cuantitativos que ofician de informes internos, sin profundizar en los resultados o en el impacto de la propuesta. Tampoco se realizó ningún tipo de relevamiento en casos específicos de las instituciones que fueron objeto del programa. Menos aún, se buscó —hasta la actualidad— profundizar en los procesos que llevaron a algunas de las participantes a obtener ciertos resultados o a analizar los aprendizajes.

El Programa del FGI funciona desde 2005 y busca, además de mejorar la gestión de las IFP, posicionarse como una de las propuestas de apoyo a las políticas públicas FP. Asimismo, tiene por objetivo afianzar la gestión institucional —con base en criterios de calidad estipulados en las normas ISO<sup>1</sup>— como una manera de potenciar los servicios que se brindan. Pero la mejora de la gestión no es un proceso que se realice de la misma manera en cada una de las instituciones y tampoco es posible pensar que los resultados y sus aprendizajes sean los mismos en tal o cual caso. A las particularidades de cada una se le

---

<sup>1</sup> Son establecidas por el Organismo Internacional de Estandarización (ISO) y se componen de estándares y guías relacionados con sistemas y herramientas específicas de gestión aplicables en cualquier tipo de organización.

suma la necesidad de analizar la implementación de un programa —con una intervención limitada en el tiempo—, como el de FGI, a la vez que funciona coordinadamente con otros.

Este escenario de vacancia invita a preguntar: ¿el programa cumple con sus objetivos de mejorar la gestión de las IFP? ¿El formato es efectivo en el alcance de estos? ¿Las instituciones se benefician de este tipo de propuestas? ¿Cómo es el funcionamiento y coordinación entre los programas? ¿Qué cuestiones no planificadas surgen? ¿Qué aprendizajes y aportes pueden darse a partir de la implementación del FGI no solo en lo referido al programa en sí, sino también en relación con cada actor destinatario(a) de la política? Y, por último: ¿qué aportes al campo de la política pública puede significar la evaluación de este programa?

Para dar respuesta a estas preguntas, y ante un tema poco explorado, en el presente se realizó la Sistematización de Experiencias (SDE) a partir del programa de FGI del MTEySS en el caso de implementación en conjunto con la Federación Argentina de Empleados de Comercios y Servicios (en adelante FAECYS) para la creación y el fortalecimiento de la RENFOCEC, y de las IFP que la componen—, con el objetivo final de realizar la evaluación de este.

Además de ahondar en temas poco explorados, el análisis pretende brindar aportes respecto de la evaluación de políticas públicas. Si bien en este momento de su ciclo de vida tienen un rol crucial, muchas veces se trata de un tema de los menos ejecutados en el ámbito de la gestión. Más aún, se espera que al utilizar una metodología como la SDE se brinde información que surja directamente de los actores intervinientes y de sus aprendizajes. Por otro lado, se analizarán cuestiones relacionadas con los formatos de planes y programas que siguen imperando en la planificación y ejecución de políticas públicas, que merecen ser tenidos en cuenta en un proceso evaluativo.

## **Objetivos generales y específicos**

### **Objetivo general:**

- Evaluar la experiencia de la implementación entre el MTEySS y la FAECYS del programa del FGI, específicamente, en la línea del Plan de Mejora (de aquí en adelante, PDM).

### **Objetivos específicos:**

- Analizar las interacciones entre los distintos actores intervinientes del proceso para el FGI de la RENFOCEC y en la implementación de los PDM.
- Identificar los resultados en relación con los objetivos formulados por los PDM de la RENFOCEC.
- Caracterizar los factores que facilitaron y obstaculizaron el logro de los objetivos formulados por el PDM para la RENFOCEC.
- Analizar la experiencia de la implementación del programa del FGI en relación con la pertinencia de la intervención, las lecciones aprendidas y las recomendaciones futuras.

La hipótesis de trabajo —al evaluar el programa antes mencionado— será que, si bien los PDM pueden finalizar en su totalidad, cumpliendo formalmente lo establecido por los documentos programáticos y normativos, muchas de las actividades que deberían desarrollar las IFP no son completamente implementadas por ellas. Eso se debe a que las IFP carecen de diversos recursos que no son subsanados por el programa, así como, por particularidades de diseño del programa. De igual forma, existen diversos aprendizajes que surgen de la implementación, que son valiosos e importantes tanto para destinatarios(as) como para gestores(as) públicos(as) y que, de no utilizar una metodología como la propuesta en este trabajo, no serían tomados en cuenta.

## Indagaciones preliminares

Tal vez, un trabajo interesante sea el de Rocío Emperatriz Rioja Velarde (2013), quien, en su tesis de maestría, sistematizó la experiencia de adecuar procesos de inscripción de un centro de formación continua a un sistema con criterios tomados de la norma ISO 9001-2008. La propuesta mencionada se aplicó en el Perú, con base en criterios de calidad ya citados. Al igual que esta tesis, la autora abordó la temática de la gestión de calidad en las IFP. Por su parte, el programa del FGI se vale de un documento que se desprende de la ISO 9001-2008: el referencial de calidad N.º 1.

Por otro lado, al igual que en este trabajo, la autora utilizó la metodología de la SDE, aunque basándose en los criterios estipulados por Oscar Jara (2001) quien, a diferencia del posicionamiento tomado aquí, alejan a este método del campo de evaluación de la política pública.

En el de Rioja Velarde, a su vez, se analizó la implementación de un proceso en particular. En la tesis en curso, se estudia la totalidad del programa del FGI de las IFP en el caso de un actor en particular: la FAECYS. Al centrarse en un único proceso (el de inscripción), la autora pudo ahondar en el paso a paso de cómo una única institución llevó adelante este cambio, a diferencia del caso de la presente, en el que se aborda a la totalidad de la Red de instituciones y sus procedimientos.

Su tesis recorre varios temas en los que este trabajo quiso poner luz, por ejemplo, la indisoluble relación entre la calidad educativa y la gestión de las instituciones —más allá del acto en sí del dictado de un curso—; la necesidad de que las instituciones de formación cuenten con mecanismos para generar credibilidad y prestigio en su entorno, y las dificultades con las que se encuentran a la hora de implementar cambios en los procedimientos de gestión de una IFP.

Quizá el punto más relevante para tener en cuenta sea que, en el presente análisis, se pretende evaluar una política a partir de un caso particular, en tanto, el de Rioja Velarde se focalizó nada más que en los resultados e impactos para la institución objetivo.

En cuanto a otros antecedentes respecto del uso de la SDE para el análisis y/o de intervenciones de políticas públicas, aun cuando no se trate de trabajos relacionados con las IFP, se pueden nombrar algunos más.

Esteban Tapella sistematizó la experiencia de implementación del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) en la localidad de Nazareno (Salta, Argentina). El informe documentó, analizó y formalizó la manera en que el programa se diseñó, se formuló e implementó en este caso en particular.

El objetivo general es describir y analizar el proceso de intervención del PSA-PROINDER<sup>2</sup> a partir de la creación de una Unidad de Gestión Local (UL) y del apoyo a la Asociación de Comunidades Aborígenes de Nazareno (OCAN) como escenario principal para la puesta en marcha del programa en ese territorio. Si bien dicho trabajo se aleja de la temática del FGI, sirve como otro ejemplo a la hora de utilizar la SDE.

La Tesis de posgrado de Noel Isaí Chica Claros (2005) es un trabajo de investigación sobre dos casos/proyectos de desarrollo rural, específicamente, de transferencia de tecnología agrícola y organización comunitaria: el proyecto Chaya y sus componentes *sistemas de producción sostenible y desarrollo local y democratización*, ejecutados por el Organismo Cristiano de Desarrollo Integral de

---

<sup>2</sup> Programa Social Agropecuario (PSA) y Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

Honduras (OCDIH), y el proyecto sobre abastecimiento de agua, de la Asociación de Juntas de Agua de las Siete Comunidades de Copán Ruinas.

El objetivo fue facilitar el análisis, reflexión, aprendizaje y retroalimentación sobre algunos proyectos comunales e institucionales en las áreas de transferencia de tecnología agrícola y organización que fueron ejecutados en la subcuenca del Río Copán.

La autora utilizó la metodología del SDE pensándola como la interpretación crítica que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué de este modo.

Ella pensó en este método con el objetivo de extraer conocimientos de la práctica y, así, mejorar las acciones futuras con la participación de actores como elemento central. Este posicionamiento se pone en diálogo con la investigación y la evaluación, pero diferenciándose aun cuando sostiene su complementariedad. La presente tesis tiene en común con el anterior su metodología, aunque sitúa a la SDE como una forma de evaluación de política pública; en tanto, Chica Claros la utiliza como método para explorar y reflexionar sobre las prácticas de quienes intervienen.

Lo cierto es que, más allá de cuestiones descriptivas, en ninguno de los casos mencionados se evaluó y/o analizó el programa del FGI del MTEySS de la Argentina en sí ni la experiencia de algún sindicato en particular al implementarlo. Por otro lado, el uso de la SDE para evaluar una política pública sigue siendo más escaso que su matiz exploratorio y reflexivo.

En general, los estudios de caso suelen priorizar otros métodos más consolidados desde lo académico, pero que, según los criterios propios en esta tesis, hacen un menor hincapié en el valor de los aprendizajes y experiencias no planificadas en la implementación de programas y proyectos.

## **Estrategia metodológica**

A partir de lo explicado anteriormente y, para responder a los objetivos de esta investigación, centrados en evaluar una política pública (como el programa del FGI), se optó por un método mixto que combina análisis de fuentes secundarias y primarias, aplicando metodología cualitativa en forma de entrevistas, observación participante y revisión documental. Cabe aclarar que quien suscribe se desempeñó como empleada del MTEySS, lo que permitió acceder a material de circulación interna, entre los cuales se incluyen aquellos de dominio público o que no afectan acuerdos de confidencialidad de datos. Se realizó una revisión de documentos oficiales tanto del Ministerio como de la FAECYS, así como de otras fuentes; por ejemplo: conceptuales, de divulgación y de presentaciones utilizadas para dar a conocer el programa y su operatoria. También se accedió a la normativa y a los actos administrativos relacionados con el FGI y de otras propuestas, y a informes publicados en torno a las temáticas de la FP y del caso particular que aborda el presente.

Se pautaron entrevistas con personas vinculadas con el programa o con la ejecución de este en el ámbito del Ministerio, de la FAECYS y de las IFP que conforman la RENFOCEC. Cada participante otorgó su consentimiento para publicar las respuestas, aunque no se darán a conocer los nombres para resguardar la privacidad de las opiniones. En el apartado de *Anexos*, se adjuntan los guiones de las entrevistas. Por último, se realizaron observaciones en espacios de encuentro de diferentes actores conectados con la RENFOCEC, tras la participación en encuentros y talleres que se llevaron a cabo en el ámbito de los PDM y que fueron organizados por la FAECYS (ver *Anexo 3*).

En el *capítulo 1*, se presentarán en profundidad los lineamientos teóricos de este trabajo, señalando los alcances y discusiones relativos a la evaluación de políticas públicas, con hincapié en las particularidades de la SDE como metodología evaluativa.



Como la tesis evalúa la política pública del FGI de las IFP en la FAECYS, y se trata de uno de los programas comprendidos en el SFC, el *capítulo 2* se abocará a contextualizar y describir las peculiaridades de este y del FGI, profundizando y explicando los conceptos clave que serán objeto de análisis.

En los subsiguientes, se presentará la SDE en sí, describiendo y analizando la intervención e identificando los hallazgos de la evaluación. A su vez, se determinarán algunas de las lecciones y aprendizajes que la experiencia tuvo.

Cada uno de estos momentos de la Sistematización dio como resultado un paso a paso estructurado según la metodología propuesta, en donde hay contenidos descriptivos que buscan contextualizar o enumerar algunos de los hechos acontecidos, como en el caso del *capítulo 3*, que se aboca a dar cuenta del objeto y de los actores intervinientes, y el contexto en el que se enmarca la implementación del programa seleccionado. Luego, los *capítulos 4, 5 y 6* recorrerán los demás momentos de la SDE y contarán con apartados que disponen de mayor profundidad de análisis e identificación de hallazgos conforme se avanzó en la investigación. Este camino permitió dar respuesta a los objetivos antes planteados.

Por último, en las *conclusiones*, se esbozarán algunos de los aportes que este trabajo pretendió dar, con énfasis en dos tipos: aquellos relacionados al caso en sí— y directamente con la evaluación del programa del FGI— y aquellos orientados al análisis de políticas públicas.

## **Capítulo 1: La Sistematización de Experiencias como metodología de Evaluación de Políticas Publicas**

Este trabajo se realizó utilizando la Sistematización de Experiencias como metodología para evaluar la política pública de Fortalecimiento Institucional que lleva adelante el MTEySS en el caso particular de la RENFOCEC. Para explicar en qué consiste, se comenzará definiendo qué es la evaluación de políticas públicas y cuáles son las ramas teóricas existentes y, luego, dónde se ubica la SDE en este contexto.

### **Evaluación de políticas públicas**

Uno de los momentos más relevantes y complejos del ciclo de vida de una política pública es la evaluación. A su vez, existen múltiples definiciones sobre de qué se trata y, de acuerdo con cada posicionamiento, la actividad tendrá objetivos y metodologías diferentes para llevarse a cabo.

La evaluación de programas puede ser identificada como lo siguiente:

“Una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (Nirenberg, Brawerman, & Ruiz, 2005, pág. 32)

Estas autoras plantean que tiene como objetivo hacer juicios valorativos para realizar ajustes en los cursos de acción futura de una política pública. En este sentido, la evaluación es una herramienta de mejora y de perfeccionamiento de implementaciones de programas, distanciándose de posicionamientos ligados a una acción punitiva o de control.

Según Osvaldo Feinstein (2016), la evaluación de políticas públicas tiene dos funciones primordiales: aprender de la experiencia y rendir cuentas. En relación a este último propósito, la evaluación obedece a la necesidad de justificar las acciones y los recursos utilizados en proyectos y programas llevados adelante por organismos gubernamentales tanto hacia el público en general como a quienes los financian. Respecto al propósito del aprendizaje de la experiencia, realizado correctamente, el evaluar puede brindar lecciones sobre lo que funcionó correctamente y lo que falló en la implementación de una PP, por ejemplo.

Sobre la rendición de cuentas, hay múltiples debates y definiciones, ya que se trata de un concepto que fue cambiando sus implicancias. De acuerdo con Haydee Hernández Ochoa y Yorberth Montes de Oca (2004), podrían listarse cuatro tipos de modelos de gestión pública que determinan diferentes propósitos de la rendición de cuentas:

- Modelo weberiano: orienta la rendición de cuentas al control del cumplimiento de las políticas y procesos formalmente establecidos.
- Modelo burocrático–populista: busca legitimar el gasto público y cumple con los requisitos formales establecidos para la rendición de cuentas.
- Modelo tecnocrático: tiene por objetivo controlar el cumplimiento de las metas establecidas y procura legitimar una lógica economicista.
- Modelo de la nueva gerencia pública: pretende el control del cumplimiento de metas programadas y la productividad y efectividad en el/la “usuario/a”. A su vez, se basa en una racionalidad de mercado.

De acuerdo con las autoras, estos tipos son insuficientes, ya que relegan la participación ciudadana, la dejan “sin capacidad de influir en las decisiones públicas, de definir sus prioridades como actor social, de tomar decisiones relevantes relacionadas con el presupuesto y de recibir cuentas por parte

de sus gobernantes”. Como se verá más adelante, esta tesis utilizó una metodología de evaluación que tiene en cuenta de manera central a los actores intervinientes en la implementación de una política pública.

Dichos posicionamientos teóricos dan la posibilidad de pensar la evaluación como una parte virtuosa del ciclo de las políticas públicas. La mejora futura, el aprendizaje de la experiencia, la transparencia a través de la rendición de cuentas son ideas poderosas que permiten vislumbrar lo indispensable de ella, ya que generará información de gran valor en cuanto a los resultados y a la arquitectura y diseño/plan de la política pública en sí misma.

Otros autores, como Julián Bertranú (2019), identifican otras funciones de la evaluación de acuerdo con tres dimensiones, a saber:

- Dimensión política:
  - Como forma de legitimar la acción estatal.
  - Como forma de control ciudadano y fortalecimiento de la democracia.
  - Como herramienta para incentivar la participación ciudadana.
- Dimensión político–programática:
  - Como mecanismo para conocer y aprender de las intervenciones de la política pública.
  - Como oportunidad para mejorar las intervenciones.
- Dimensión técnica:
  - Como herramienta para generar conocimiento sobre la pertinencia de las herramientas utilizadas al evaluar.
  - Como herramienta para la mejora de los conocimientos de quienes realizan la evaluación.

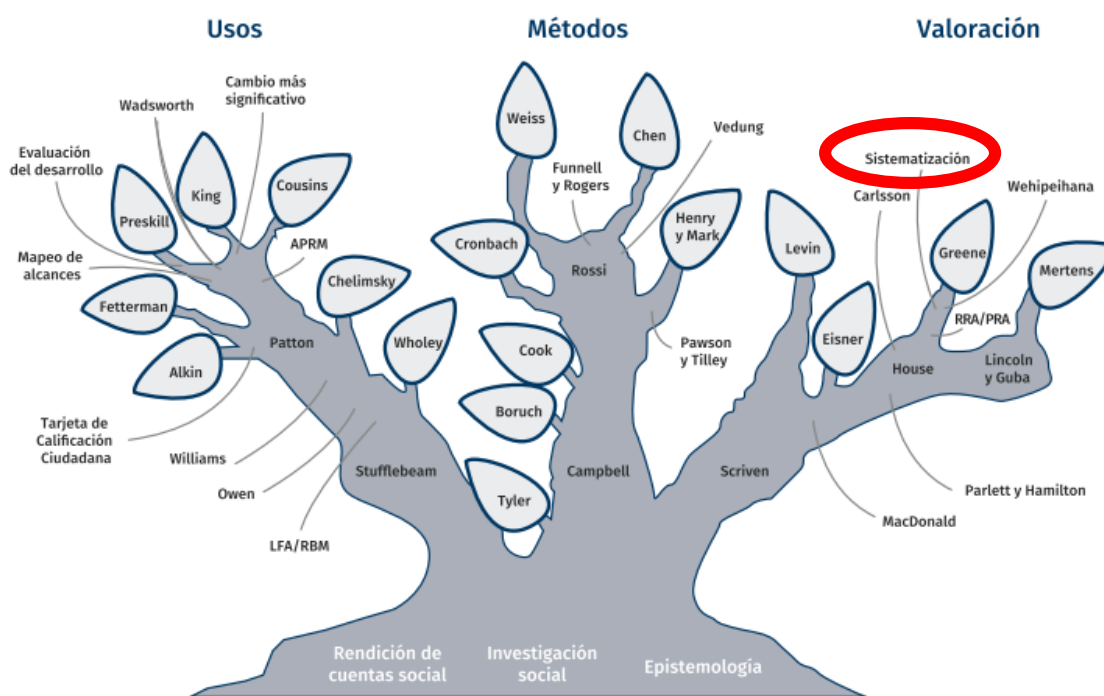
Si bien Bertranú presenta minuciosa y exhaustivamente las funciones de la evaluación, los criterios que sobrevuelan siguen siendo los mismos de los expresados por otros(as) autores(as) citados(as): la mejora futura y el aprendizaje de la experiencia, y la rendición de cuentas son las ideas de mayor fuerza. Esta tesis se realizó a partir de estas funciones de la evaluación.

Muchas de las definiciones sobre qué es la evaluación de políticas y programas se basan en los fines que persiguen la primera. Alkin y Carden (2016) crearon un esquema denominado “Árbol de la Teoría de la Evaluación” como clasificador de las teorías existentes. En función de en dónde pone especial énfasis cada una, le corresponde alguna de las ramas del árbol.

Si la evaluación está guiada principalmente por la metodología de investigación y tiene como máximo objetivo crear conocimiento científico, para los autores se trata de la rama de los *métodos*. La segunda, la del *uso*, ubica a la evaluación como una forma de alimentar los procesos de toma de decisión y para el uso de las evaluaciones por parte de quienes las toman. Por último, la rama de la *valoración* establece que la evaluación tiene como objetivo realizar juicios de valor (Alkin & Carden , 2016).

Esta taxonomía no es excluyente y no deben tomarse a las tres ramas como independientes entre sí. De hecho, cada una suele incluir elementos de las otras. Esto sirve a los fines teóricos y como forma de identificar el énfasis que se pone en los trabajos de evaluación.

Figura 1 Árbol de la Teoría de la Evaluación



Extraído de Alkin & Carden, Raíces de la Evaluación: Una perspectiva internacional, 2016

De acuerdo con lo que se indicó precedentemente, para poder presentar la metodología utilizada en este trabajo, se hizo énfasis en la rama de la *valoración* (Figura 1). Tras revisar el estado del asunto (Alkin & Carden, 2016; Ballant, 2016; Nirenberg, Brawerman, & Ruiz, 2005), se afirma que diversos(as) autores(as) coinciden en señalar a Michael Scriven como uno de los precursores de la premisa de que “la evaluación debe producir como conclusión juicios de valor, aun contradiciendo la tradición en las ciencias sociales de no emitirlo”. Xavier Ballant (2016), retoma la propuesta de Scriven al sostener que la evaluación no debería estar pensada desde la puesta en marcha de un programa o desde la perspectiva de usuario(a) o cliente(a). En todo caso, debería brindar información a quienes son afectados(as) por el programa.

Uno de los puntos que plantea Scriven (1967, citado en Arkin y Christie, 2012) es que el/la evaluador(a) debe decidir, por ejemplo, qué resultados de un programa considerar y no solo centrarse en la distancia entre los objetivos que plantea y los que efectivamente se lograron, postura tradicional en la

evaluación de políticas públicas (2012). Se deriva de esto que solamente analizar los objetivos y su concreción hace que quien evalúa pase por alto los resultados no previstos. Esta postura evita poner a los efectos no deseados como una desviación o algo de carácter negativo.

Robert E. Stake (1999), ), otro gran representante de la rama de la *valoración*, sostiene que quien se sitúa en el ámbito de la evaluación comprensiva —al focalizarse en buscar los problemas que surgen cuando se implementa un programa— los identifica y puede indagar en las formas de resolverlos.

Es por ello que la evaluación —para quienes sean afectados por el programa o sean tomadores de decisiones— tiene que ser un mecanismo y generar información valiosa.

Esto se dará en tanto se tengan en cuenta los objetivos que persigue cada programa, así como aquellos posibles resultados no buscados, pero que pueden ser sustanciales a la hora de pensar las mejoras de las políticas públicas y de la vida de las personas que son sus destinatarias. Con la finalidad de que el análisis sea más amplio y valioso para todos los actores intervinientes, quien evalúa debe poder realizar su propio juicio de valor respecto de la intervención evaluada. Estos son los posicionamientos teóricos del trabajo en desarrollo.

A continuación, se profundizará sobre estas ideas al presentar la SDE, en por qué se trata de una metodología de evaluación y qué objetivos persigue.

### **La Sistematización de Experiencias**

Según lo expresado, la SDE es un método evaluativo (cualitativo, comprensivo y orientado a la interpretación) que se ubica dentro de la rama de la *valoración*, conforme la taxonomía descrita en el apartado anterior. A su vez, esta presenta dos subramas: la objetivista y la subjetivista. En la primera, la *valoración* se encuentra solo en manos de el/la evaluador(a); en tanto, en la segunda, es vista como una

construcción que está a cargo de el/la responsable de la investigación y que, además, es participativa (Alkin & Carden , 2016).

Autores como Fred Carden y Marvin C. Alkin (2016) identifican a la SDE como un aporte metodológico autóctono por parte de lo que ellos denominan “Países con Ingresos Bajos y Medios (PIBM)”. Es subjetivista, implicando que la valoración no recaerá únicamente en quién evalúa. También indican que está orientada al *uso*, a pesar de que el énfasis esté centrado en la valoración. Se trata de una herramienta compleja que permite conocer en profundidad el objeto de análisis y genera información valiosa y pensada para y con actores intervinientes. No solo se centrará en los resultados obtenidos y si estos se relacionan con los planteados antes de la puesta en marcha del programa, sino que se espera relevar aprendizajes, conocer en profundidad el proceso de implantación y qué cosas que no estaban previstas sucedieron.

Es importante destacar que para implementar y evaluar proyectos se suele confundir el proceso de Sistematización de Información con la SDE. La primera es una mera forma herramental de clasificación de datos. En tanto, la segunda pone el foco en las experiencias y se sitúa en un proceso histórico determinado, con ciertos actores y un contexto socioeconómico en particular (Jara, 2001) y que, según Alkin y Carden (2016) , surge en países en desarrollo.

Esta distinción no emerge de la noche a la mañana; tiene origen en la década de 1960 —en el ámbito de la enseñanza popular— con las ideas de Paulo Freire sobre la pedagogía de la liberación (Tapella & Rodriguez Bilella, 2014, pág. 53). La SDE se utilizó como mecanismo de revisión de la práctica educativa para la mejora —actividad que continúa hoy en día—, pero no fue pensada como método de evaluación de políticas públicas. Recién en los últimos años, y a raíz de las clasificaciones realizadas, como en el caso del “Árbol de la Teoría de la Evaluación” (Alkin & Carden , 2016) es posible identificarla como método evaluativo y deja de ser utilizado como un mecanismo que permite sistematizar información o como uno de revisión de la práctica educativa.



Esta tesis pretende conocer y valorar una experiencia en particular, y, además, busca satisfacer los objetivos que persigue la evaluación de políticas públicas. Aquellos(as) autores(as) que desestimaron la importancia de la SDE como una forma de evaluar lo hicieron porque tomaron un concepto acotado. Para ellos(as), la evaluación de políticas públicas se centra únicamente en los resultados obtenidos, en tanto la SDE pretendería solamente realizar una interpretación crítica de experiencias (Jara, 2001). Como se vio al analizar el estado del arte, existen investigaciones que, claramente, muestran esta forma de utilizar la SDE.

Tal como se mencionó más arriba, al fijar posición en definiciones en las que el énfasis está puesto en el aprendizaje de la experiencia y no solo en el control por parte de las personas tomadoras de decisiones, las metodologías como la SDE se vuelven mecanismos legítimos para evaluar. En el caso particular de este trabajo, se utilizó lo propuesto por Esteban Tapella y Pablo Rodríguez Bilella (2014) sobre la Sistematización de Experiencias, a saber:

“En términos generales la sistematización [de experiencias] es un proceso de reflexión participativa efectuado por los facilitadores y participantes de un proyecto (ONG, agencias financieras, organizaciones beneficiarias, etcétera) sobre diferentes aspectos de un proyecto o programa, incluyendo sus procesos y resultados. Es una metodología que facilita la descripción concurrente, el análisis y documentación del proceso y los resultados de un proyecto de desarrollo de una manera participativa (Selener, 1996). Por tanto, es el proceso de reconstrucción y análisis crítico de una experiencia de desarrollo, implementada con la participación activa y directa de aquellos actores involucrados en una experiencia, para generar lecciones y producir conocimiento que permitan mejorar la efectividad y eficiencia de esa y otras experiencias similares (Fondo Mink’a de Chorlavi, 2002)” (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014, pág. 55).

Los enfoques tradicionales de evaluación tienen, con mayor o menor centralidad, la intención de conocer los resultados y/o impactos de un proyecto (Jara, 2001). La SDE incluye ese interés como elemento para el análisis, pero, primordialmente, comprende los procesos involucrados en un proyecto para mejorar

la implementación y visibilizar aprendizajes (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014). Usar este método prevé incorporar múltiples miradas del proceso de intervención, ya que se entiende que se trata de una metodología participativa que tiene en cuenta experiencias de los actores involucrados, se valora la opinión y el conocimiento de quienes forman parte. Siguiendo el planteamiento de los(as) autores(as), con la SDE, a la vez que se focaliza tanto en los procesos como en los resultados, se configura como un mecanismo para identificar fortalezas y debilidades de la intervención, y también aprendizajes resultantes del proceso.

Ante todo, la SDE requiere la evaluación de un caso en particular o de algunos pocos; este se define de la siguiente manera: “Algo específico, algo complejo, en funcionamiento” (Stake, 1999, pág. 16) y, cuando se quiere comprender una generalidad (la implementación de una política pública, por ejemplo), el fin del estudio no estará puesta en él solamente, sino que este será un instrumento. A esto Stake (1999) lo llama “estudio instrumental de casos”, porque se pretende comprender más allá del objeto de estudio en sí y el interés no es intrínseco al caso en cuestión. En la presente, se analizó la implementación del programa del FGI en la RENFOCEC, pero con un claro fin de generar información y conocimientos que contribuyan a nutrir el diseño de futuras implementaciones.

Con una evaluación de caso, a través de una SDE, se pueden cumplir los objetivos de la evaluación de políticas públicas en pos de rendir cuentas, generar información de valor, realizar recomendaciones para mejoras próximas e identificar aprendizajes, aun si no se hubiesen previsto originalmente en el proyecto de la RENFOCEC.

Conocer qué implicó la intervención de este programa para la RENFOCEC, qué metas se persiguieron y cuáles fueron los resultados obtenidos, pero, sobre todo, entender aquellas situaciones no planificadas que surgieron, así como los aprendizajes que la experiencia trajo es conocimiento que puede ser valioso para todos los actores intervinientes y que redundará en una mejora de la política pública y/o

de su implementación. En palabras de Joan Subirats, “una organización (aquí sí pública o no pública) que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores” (Subirats, 2006)

### **Particularidades de la SDE**

A partir de lo expuesto y, a fin de esquematizar el método de trabajo de la SE, es crucial tener en cuenta ciertos principios básicos, ordenadores, según Esteban Tapella y Pablo Rodríguez Bilella (2014):

- Se deben conocer los por qué, los cómo, los resultados y el impacto de la intervención, entendida como una herramienta de análisis de los efectos (debido a que se trata de un proceso de pensamiento analítico y reflexivo).
- Tiene como objetivo generar conocimiento e identificar aprendizajes y sus resultados aportan a todos los actores intervinientes —desde organismos del Estado hasta aquellas organizaciones que son objeto de intervención—.
- Como es una metodología que pone énfasis en el **proceso**, describe y conoce lo que sucedió y por qué sucedió. Los resultados e impactos son parte de la SDE, pero la prioridad está puesta en comprender el porqué de esos resultados y vislumbrar aprendizajes que permitan realizar correcciones a futuro.
- Otro punto importante es que se trata de una metodología que ordena y clasifica información dispersa, brindando coherencia al proceso que interviene.
- En tanto que la SDE es un método lo más participativo y plural posible, debe dar voz a las percepciones de los diversos actores.
- También requiere de un análisis de los contextos políticos, económicos, sociales, etc. que enmarcan y puedan influir en la intervención.
- Se acepta la relatividad y las limitaciones de los hallazgos a los que se pueda llegar.

- Una lección aprendida sobre cómo deberían ser las cosas para que se pueda llegar a un cierto resultado es una proposición generalizada.

Dependiendo de el/la autor(a), la metodología de la SDE cuenta con más o menos momentos y actividades por desarrollar. Como se precisó más arriba, en este trabajo se empleó el método detallado por Esteban Tapella y Pablo Rodríguez Bilella (2014) y que recorrer diversas etapas: definición de objeto de conocimiento; identificación de actores; descripción de situación inicial y elementos del contexto; definición de intencionalidad o propósito; descripción de la situación final y de los aprendizajes arrojados. Acerca de ello, sostienen lo siguiente:

“Estos momentos, aspectos o elementos a ser documentados y analizados durante el proceso de sistematización constituyen variables que debieran ser observadas en la experiencia a partir de la combinación de diferentes instrumentos de recolección de datos: entrevistas a los responsables del proyecto y población beneficiaria, observación de la operación del proyecto en terreno, análisis de documentos, informes y otras fuentes de información, etcétera” (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014, pág. 58).

En la *Figura 2* se pueden ver dichos momentos en orden, a través de un círculo virtuoso en donde la Sistematización pretende ser una forma de retroalimentar las experiencias. En relación con la figura y, haciendo una interpretación de las definiciones de los(as) autores(as), debajo están descritos cada uno de los señalados. A propósito, es relevante señalar que dicha organización del proceso por etapas es meramente teórica para la evaluación y sirve para estructurar el análisis, lo que implica que en la realidad no son excluyentes y pueden solaparse.

Figura 2: Momentos de la Sistematización de Experiencias

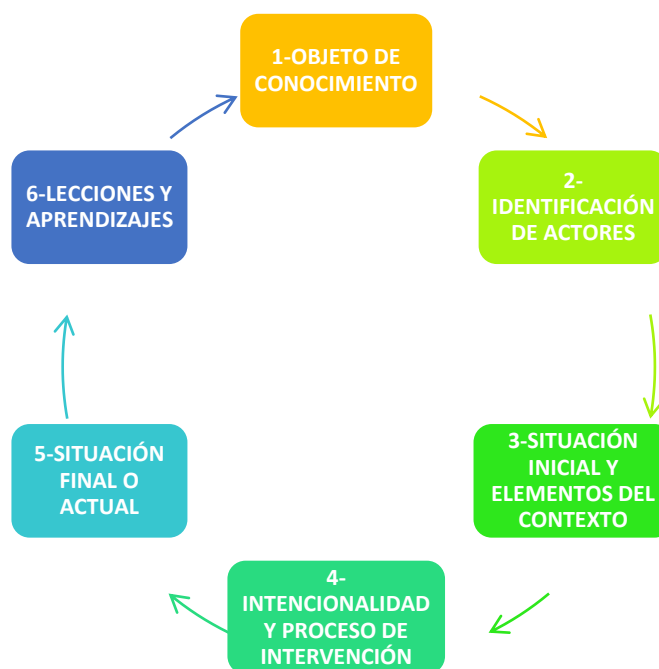


Figura de elaboración propia. Fuente: (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014, p. 58)

A continuación, se presentará cada momento de la SDE aplicado al caso analizado en esta tesis, introduciendo los temas que serán desarrollados en capítulos posteriores.

### **Definición (o delimitación) del objeto de conocimiento**

El objeto de conocimiento de la SDE es el aspecto específico de una experiencia —en el marco de una situación determinada que se quiere observar— que se quiere observar a partir de la implementación de algún proyecto que tenga el propósito de transformar una realidad. Es necesario delimitar analíticamente el problema o aspecto, considerando que la experiencia será siempre un proceso dinámico y complejo tanto individual como colectivo.

En tal sentido, para esta tesis, la delimitación del objeto está centrada en la implementación del FGI con la RENFOCEC y sus instituciones, lo que permite identificar logros y dificultades, y los aprendizajes

que brindó la intervención. El foco estará en observar el proceso de puesta en marcha a la luz de los lineamientos del programa. Específicamente, se observará y analizará el trabajo realizado por la RENFOCEC y sus instituciones en función de las acciones acordadas y financiadas con el MTEySS para cumplimentar los requerimientos de la propuesta.

### **Identificación de actores**

En el presente, se identificaron una serie de actores que permitirán contar con voces y percepciones diferentes. De esta manera, se cumple con el requerimiento de asegurar opiniones y puntos de vistas de la mayor parte de quienes intervinieron, tal como Esteban Tapella y Pablo Rodríguez Bilella identifican en sus postulados (2014).

Para llevar adelante la Sistematización, se trabajará con participantes de diversas procedencias institucionales, fundamentales a la hora de sistematizar la experiencia del FGI de la RENFOCEC, a saber:

- responsables de capacitación y personal administrativo de las IFP de la Red;
- responsables de capacitación de la sede central de la FAEYCS;
- funcionarios(as) de la Dirección de Fortalecimiento Institucional del MTEySS —tanto directivos(as) como consultores(as)— que estuvieron a cargo de los proyectos de la RENFOCEC.

Esta diversidad de voces permite evaluar la experiencia, teniendo en cuenta las subjetividades de quienes participaron activamente en el proceso de implementación y tienen conocimientos sobre el contexto en el que se inicia el proyecto y, luego, su desarrollo: las estrategias y las acciones aplicadas para solventar las dificultades propias de la implementación, pero también los conocimientos de los obstáculos no previstos y la capacidad de gestionar los recursos del proyecto.

### **Situación inicial y elementos del contexto**

Este trabajo refleja las condiciones iniciales y de contexto, y determina cuáles eran las aquellas en las que comenzó la implementación del FGI. En el presente, se identifica al momento inicial como aquel en el que se creó la RENFOCEC, las condiciones en las que se dio y por qué de esta manera.

Tapella y Rodríguez B. 2014) puntualizan en dos aspectos que se deben analizar: en primer lugar, el problema que se quiere resolver y, en segundo, una oportunidad que implique una mejora a futuro.

En el caso que convoca la tesis, los problemas que se buscaron resolver con la intervención del programa de FGI fueron variados, pero pueden resumirse en la necesidad de fortalecer la política de FP de la Federación. De igual forma, esta organización pretendía brindar mejores servicios a sus afiliados(as). Como se verá más adelante, el trabajo en conjunto con el Ministerio representó la oportunidad de implementar esas mejoras de servicios educativos que brindaba la FAECYS a sus representados(as). De allí que la creación de la Red vino a resolver estas problemáticas.

En cuanto a lo contextual, el FGI formó parte de una serie de políticas públicas de mejora del empleo que la FAECYS llevó adelante junto con el MTEySS. Se pondrá énfasis en conocer todos los elementos contextuales que pudieron favorecer y/o entorpecer la implementación de este.

En 2009, la FAECYS acordó una serie de proyectos de FP en conjunto con el Ministerio. Estos representaron unas de las primeras acciones que tuvieron por objetivo unificar criterios en relación con los(as) trabajadores(as) del sector de comercio en todo el territorio nacional. Hasta ese momento, los esfuerzos sobre la capacitación y formación recaían en cada filial, de acuerdo con recursos con los que cada una contara y según las diferencias estructurales preexistentes en esos sitios. Esto traía aparejado diferencias respecto de los servicios que cada filial podía brindar, los contenidos, su calidad, etc.

Tras ejecutar y consolidar acciones de FP, la FEACYS pudo avanzar en la idea de conformar una Red de Instituciones de Formación Profesional que ofreciera servicios de calidad en todo el país y que se gestionara con los mismos criterios, según los lineamientos estipulados por el Ministerio.

Más adelante, se desarrollará en profundidad cuáles son estos criterios de gestión y qué implicó para la Federación y sus filiales.

### **Intencionalidad y proceso de intervención**

Este momento de la SDE implica analizar y describir las intenciones de la intervención y su proceso. En tal sentido, se identificaron los puntos destacados del FGI y de su puesta en marcha en la RENFOCEC. En dicha etapa, se reconstruye y analiza el desarrollo de la experiencia (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014), se pone énfasis en el proceso de intervención y se estudia si hubo modificaciones en relación con el estado inicial del proyecto.

Entre 2013 y 2016, se presentaron varios PDM con la idea central de crear una Red de centros (la RENFOCEC) que permitiera sostener en el tiempo tanto a la FP como a los procesos de gestión, sobre la base de criterios de calidad. Como en todos los PDM que el Ministerio acuerda y financia, esta intervención tuvo como objetivo mejorar los mecanismos de gestión de las instituciones. El fin último fue contar con una FP según las necesidades de los(as) trabajadores(as) que deseaban emplearse u optimizar su empleo en el sector de comercio y servicios.

En este sentido, parte del análisis que se presenta en los próximos capítulos profundizará en el papel jugado por los actores intervinientes, los recursos utilizados y aquellos factores que facilitaron o dificultaron la implementación del FGI de la RENFOCEC.



### **Situación final o actual**

Este momento requiere identificar resultados e impactos de la intervención, es decir, los logros, así como aquello que permitió u obstaculizó que se alcanzaran. Los(as) autores(as) aseguran que no solo se debe analizar si se cumplieron los objetivos del plan (o no), sino también las causas que contribuyeron a que esto sucediera. Hay que tener en cuenta los resultados documentados y las experiencias de la intervención que puedan dar cuenta en profundidad de las implicancias de la política pública referenciada, en este caso, en la RENFOCEC. Como apuntan, es necesario identificar tanto los resultados tangibles como los intangibles (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014).

La situación final de los planes muestra que se crearon ciertos mecanismos de gestión para la Red en su conjunto, pero que la implementación en cada sede fue disímil y heterogénea. Algunas filiales pudieron incorporar varias herramientas de gestión *a posteriori* del plan de certificación IRAM correspondiente; otras solo iniciaron un camino hacia la institucionalización de las acciones de FP en su localidad. Estas diferencias se describirán en detalle en los próximos apartados, aunque es importante recordar que la diversidad en los resultados obtenidos está acompañada de otros elementos menos tangibles, pero de suma importancia para las funciones que cumplen las IFP.

A propósito, se observa que para el programa del FGI no se había realizado antes de esta tesis una evaluación final del proceso ni de sus resultados, por lo cual no se contaba con información sistematizada sobre las metas obtenidas ni sobre las lecciones y aprendizajes. De ahí, el propósito de aplicar la metodología de SDE para evaluar el PDM y el Fortalecimiento de la Federación.

### **Lecciones y aprendizajes**

Los(as) autores(as) afirman que la SDE busca un proceso de reflexión desde la experiencia de las personas involucradas y, de esta manera, genera una mirada que puede ser extrapolable a otras

experiencias similares y tiene como elemento distintivo la necesidad de identificar y socializar aprendizajes.

Por tanto, en los resultados presentados más adelante —a partir del análisis de la información y de las entrevistas relevadas—, se identificó aquello que dejó la implementación del programa del FGI. Esta tesis tiene como objetivo generar información valiosa sobre el proceso del PDM mencionado, que sirva como puntapié inicial para impulsar otros procesos de evaluación por parte del programa del FGI. También pretende ser una herramienta de trabajo futuro para la RENFOCEC y para el MTEySS.

Los aprendizajes fueron variados y en diversas áreas, aunque es importante aquí destacar que, como se verá luego, la política pública implementada tuvo algunos resultados esperables y directamente relacionados con lo estipulado en los objetivos del programa, pero también otros no previstos por este y que están directamente vinculados con la función social que tienen los sindicatos en sus territorios, más allá de la representación de los trabajadores ocupados.

Debajo, se presenta la descripción del SFC y de los programas que los conforman. Es relevante dar a conocer el Sistema en su conjunto para poder ubicar el programa del FGI, su historia y sus lineamientos operativos y conceptuales, etcétera, y ver qué función cumple dentro del Sistema y cómo se relaciona con otros programas de mejora del empleo.

## Capítulo 2: Políticas Públicas para la mejora del Empleo

### El Sistema de Formación Continua del MTEySS de la Nación

En mayo de 2002, el 48,1 % de la población (17,4 millones) era considerada pobre y el 18 % de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba desempleada. En este marco, el MTEySS creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante, PJyJHD), por el que cerca de 2.000.000 de personas fueron empadronadas e incorporadas (Repetto, Masetto, & Vilas, 2006).

Al año siguiente, a través de las Resoluciones MTEySS N.º 209/03 y N.º 210/03 (reglamento operativo), se dispuso que la FP fuera un componente del PJyJHD, buscando que los(as) destinatarios(as) del Plan tuvieran la posibilidad de realizar una capacitación como mecanismo de contraprestación. A partir de 2006, se inició un proceso de transferencia de beneficiarios(as) del PJyJHD al “Plan Familias” del Ministerio de Desarrollo Social y al Seguro de Capacitación y Empleo, dependiente del MTEySS. El objetivo fue realizar ajustes a los problemas que se detectaron en dicho programa: se trataba de montos muy bajos en las transferencias de dinero; había falta de cobertura de beneficiarios(as) en el sistema de previsión social y de salud; no se consideraba la cantidad de personas que tenía a cargo la persona beneficiaria; no tuvo carácter universal; el otorgamiento presentó altos niveles de discrecionalidad a nivel territorial, entre otras cosas. Además, el cumplimiento de las contraprestaciones laborales o del FP se vio afectado por los pocos incentivos para cumplir con estas y regía una normativa que no colaboraba en tal sentido (Bantar, Brown, & Neffa, 2015).

Estos programas y cómo los mencionados mejoraron (o no) los problemas que tenía el PJyJHD no son objeto de este trabajo, pero alcanza con decir que, con la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), se brindó respuesta a la necesidad de formar a una población desocupada que no contaba con las

herramientas que un nuevo contexto económico y social requería. Según Humberto Bantar, Brenda Brown y Julio Neffa (2015), con el crecimiento paulatino del mercado de trabajo, se introdujeron mejoras en las políticas públicas de empleo y, así, se dio respuesta a estos nuevos contextos. Hay que recordar que la tasa de desocupación en la Argentina fue de 14,50 % en 2003 (8,70 % en aglomerados urbanos), según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC).

Autores como Pedro Weinberg, identifican cambios sustanciales en las políticas de FP pre y poscrisis de 2001. Las primeras tenían una orientación primordialmente asistencial con los(as) beneficiarios(as) de los programas que realizaban acciones como contraprestación a su permanencia en el Plan. En tanto, las segundas presentaban un carácter de política activa para la mejora de las competencias laborales de las personas (Weinberg, 2014). De acuerdo con Humberto Bantar, Brenda Brown y Julio Neffa, “la velocidad del cambio económico, social y tecnológico, unida a la necesidad de aprovechar las oportunidades que se presentan por la rápida integración de la economía mundial, exige una continua adaptación de políticas, instituciones y personas” (2015, pág. 61).

El cambio de orientación en las políticas públicas de empleo estuvo directamente relacionado con el contexto socioeconómico que llevó al surgimiento de nuevos programas y planes para responder ante las nuevas necesidades que surgieron una vez superada la crisis. Y, en este sentido, es que los autores indican que el SFC logró adaptarse a esta coyuntura y configuró la formación de trabajadores(as) como el objetivo principal de las políticas públicas para la mejora del empleo.

El SFC se conforma de diferentes líneas de acción y conceptos relevantes para su funcionamiento. En cuanto a los programas, están aquellos dirigidos a financiar y promover la formación de trabajadores(as). Estos se realizan en acuerdo con diversos actores: sindicatos y cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos provinciales y municipales. El Sistema, a su vez, dispone de programas de apoyo y de fortalecimiento de las acciones de formación. Esta tesis hizo foco particular en

el programa de Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad, es decir, uno de los que forma parte.

De esta manera, el SFC está compuesto por 1. programas de formación, destinados a trabajadores(as) ocupados(as) y desocupados(as) y 2. programas que fortalecen y mejoran las instituciones en donde se dictan esos cursos. De hecho, para aplicar y ser elegible en este último grupo, debe darse la condición de estar inscripto(a) en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) del Ministerio y dictar algún tipo de formación en acuerdo con el MTEySS (Bantar, Brown, & Neffa, 2015). Por lo tanto, las propuestas que forman parte del segundo grupo solo pueden ejecutarse gracias a la existencia de las primeras.

La *Figura 3* muestra los programas, subprogramas y la lógica del SFC que está a cargo de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS. Básicamente, se estructura en cuatro grupos: Certificación Sectorial —que incluye los programas de Formación Profesional y Certificación de Competencias—; Fortalecimiento Institucional y Certificación de la Calidad —que comprende Fortalecimiento de la Gestión Institucional (FGI) y Certificación de la Calidad—; Competencias Básicas — que abarca la Certificación de Estudios Formales y Formación Inicial para el Trabajo— y Crédito Fiscal. En este esquema, se observa que el programa objeto de esta tesis (que es el del FGI) es un subprograma del segundo grupo de políticas.

Figura 3 Los programas del Sistema de Formación Continua del Ministerio del Trabajo de Nación (MTEySS)

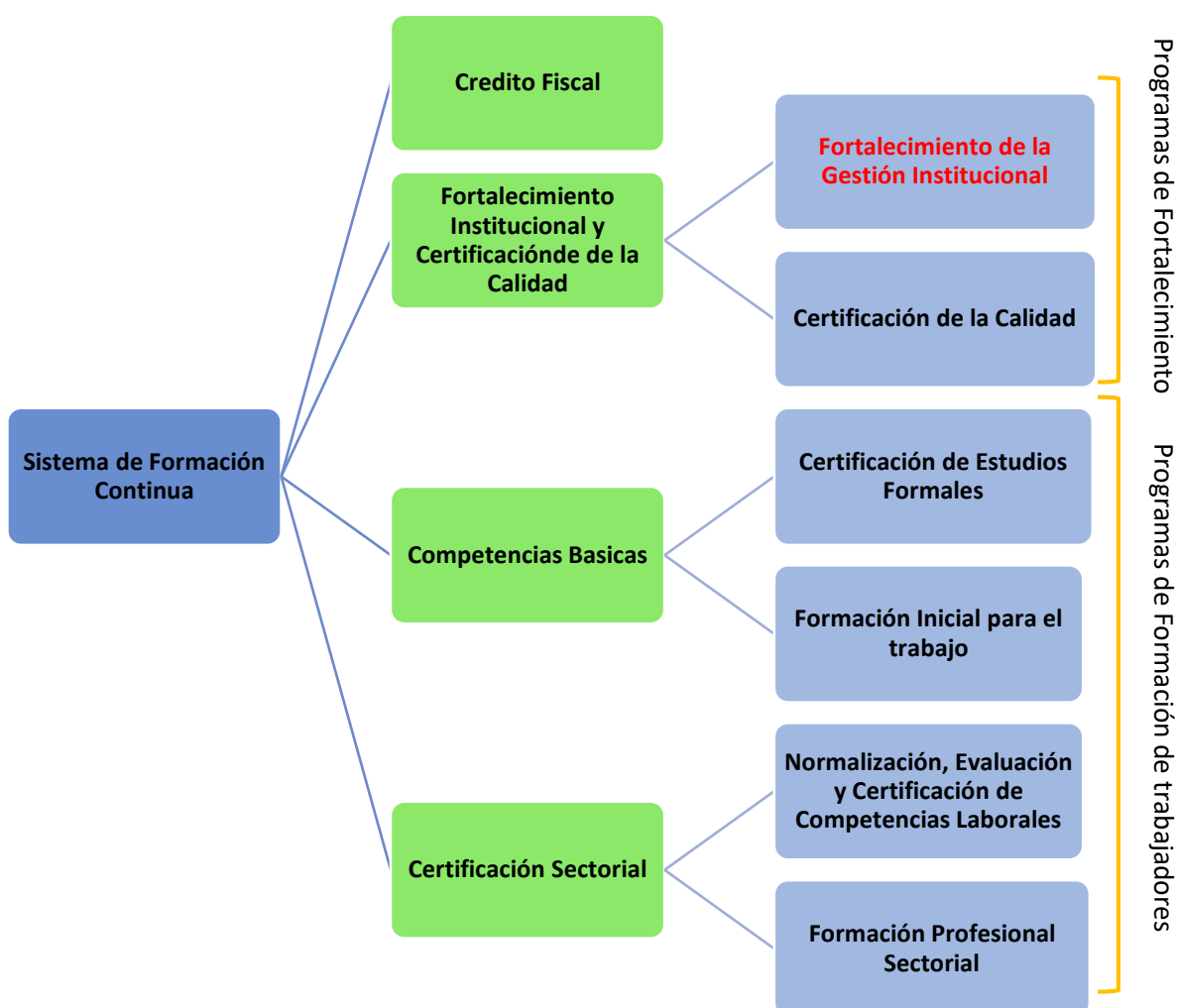
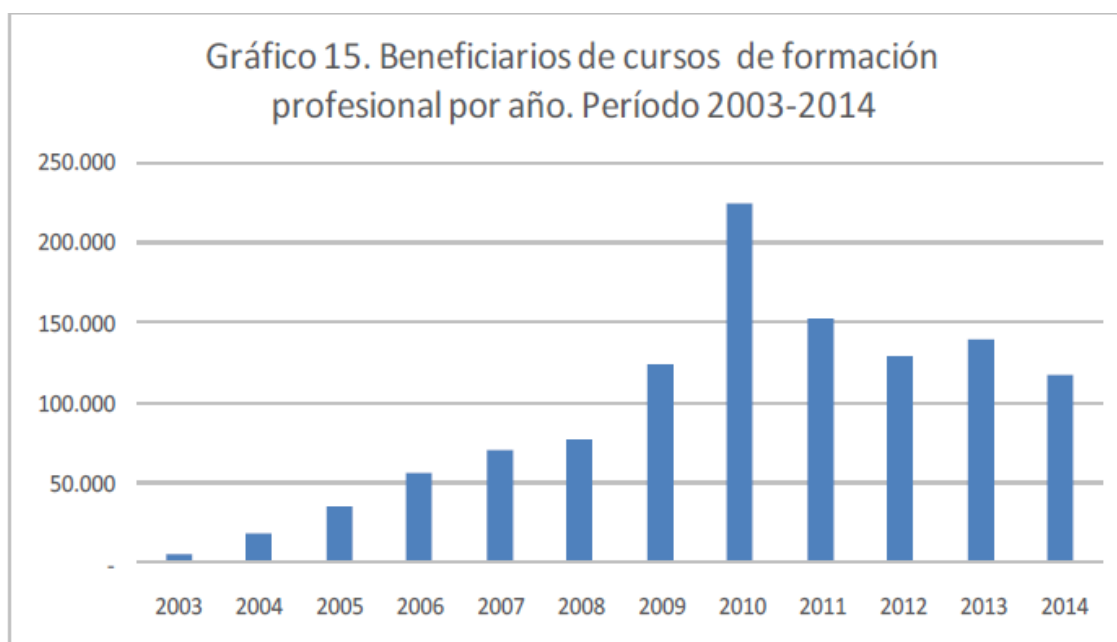


Figura de elaboración propia. Fuente: documentos de comunicación del MTEySS (2009)

En el caso de los cursos de FP del MTEySS, entre 2003 y 2013, un poco más 250.000 personas realizaron uno (Castillo, Ohanco, & Schleser, 2014). Como indican Humberto Bantar, Brenda Brown y Julio Neffa, se identificó un crecimiento desde 2003 hasta 2010 (Figura 4), con un descenso progresivo año tras año, aunque “este descenso no es constante y la cantidad de beneficiarios se mantiene siempre superior a los 117 mil” (2015, pág. 65).

Figura 4 Cantidad de personas que realizaron cursos de formación profesional entre 2003-2014.



Fuente: Bantar, Brown, & Neffa, 2015, p.65

En este apartado, se reflejaron las modificaciones que fueron operando durante los años de implementación de las políticas públicas dirigidas a mejorar el empleo, así como también muestran que los objetivos que esta política perseguía se modificaron en función de los cambios de contexto social, económico y político. Por otro lado, se vislumbra el volumen de intervención de las políticas públicas de FP y su directa relación con el FGI de las IFP que dictan los cursos, describiendo el entramado de programas que conforman el SFC.

A continuación, se propone profundizar en los lineamientos del programa de Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad: historia, modificaciones y criterios programáticos centrales.

### **Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional**

En esta parte, se sitúa temporalmente al programa del FGI y se brinda información respecto del ordenamiento normativo en el que se enmarca; esto, con el objetivo de contextualizar la política pública

que convoca esta tesis. Además, se desarrollan los conceptos teóricos y técnicos, y los requerimientos administrativos.

En 2005, se creó —en la órbita de la Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (de aquí en adelante, UEMAT), dependiente de la Dirección de Fortalecimiento Institucional (que, a su vez, dependía de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional de la Secretaría de Empleo del MTEySS )— un programa que tendría “como función principal la promoción y el desarrollo de modelos de Gestión de la Calidad en IFP, con el objetivo de contribuir a la empleabilidad de las personas que en ellas se forman” (MTEySS, 2009, p. 16). Este contaba con un documento programático central que se llamó “Referencial N.º 1”, creado en conjunto entre el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (de aquí en adelante, IRAM) y el MTEySS, que estableció los criterios de gestión que se esperaban que una IFP alcanzase. En apartados subsiguientes se describe en profundidad cuáles son estos criterios.

En 2011, la Resolución N.º 1204 dejó sin efecto a la UEMAT y se creó en su lugar la Línea de Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad del Plan de Formación Continua, la cual contaba con un programa que se denominó “Fortalecimiento de la Gestión Institucional”. A través de este, se encomendó llevar adelante las actividades de Plan de Mejora y la Certificación de Calidad de la Gestión Institucional, al igual que la UEMAT lo había hecho anteriormente.

Si bien hubo un cambio en la estructura organizativa, continuó persiguiendo los mismos objetivos e incluyó al equipo técnico que estaba en la UEMAT. De hecho, los lineamientos programáticos no se modificaron y así fue hasta 2016, cuando se realizó la primera actualización al Referencial N.º 1 IRAM-MTEySS. Es decir, que los planteos programáticos fundamentales fueron los mismos desde 2005 hasta 2016.



El FGI es un programa que impulsa la mejora de la gestión de las IFP a través del financiamiento para el desarrollo de procesos y mecanismos de gestión formalizados y documentados. Sobre todo, trabaja y financia el desarrollo de Procesos Básicos y, en algunos, de los Procesos de Apoyo que están estipulados en el Referencial N.º 1, tal cual se indica en la Resolución Reglamentaria 1550/12 que se citó más arriba.

Esta forma de gestión institucional, sobre la base de criterios de calidad, difiere ampliamente de los sistemas de gestión informales que suelen encontrarse en las IFP que no pertenecen al sistema educativo formal. Muchas IFP sindicales, de organizaciones de la sociedad civil, entre otras, forman parte de ese universo. Generalmente, no cuentan con registros sistematizados ni con metodologías de trabajo estatuidas a través de procesos formales; por lo que el FGI implica una oportunidad para estas instituciones.

A continuación, se puntualizará sobre lo hasta aquí presentado respecto del programa del FGI, sus actividades, criterios programáticos, etc.

### ***Conceptos clave***

El objetivo del programa es impulsar el desarrollo e implementación de una gestión sobre la base de criterios de calidad en las IFP. Es así que se entiende a la gestión de calidad como aquella que realiza “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad” y a los procedimientos como la “forma especificada de llevar a cabo una actividad o proceso” (IRAM & MTEySS, 2016, pág. 8), lo que implica que se consideran de calidad todos aquellos procedimientos que una institución realiza cumpliendo los requisitos establecidos, en este caso, en el Referencial de Calidad N.º 1.

Según la premisa de que la mejora de la empleabilidad se sustenta con el fortalecimiento de los servicios institucionales que se brindan, el Ministerio desarrolló, en conjunto con el IRAM, el Referencial N.º 1 (Weinberg, 2014). Un Referencial es una norma de calidad de nivel 1 que responde a los lineamientos

de una norma ISO, pero que se diferencia por el nivel de especificidad de su contenido. En el caso del citado, este se basa en la ISO 9001 y su contenido estipula los lineamientos de gestión para las IFP que trabajan en acuerdo con el MTEySS (IRAM & MTEySS, 2016).

El Referencial de Calidad N.º 1 determina cuáles son los requisitos que abarca una gestión de calidad en una IFP:

- Procesos Básicos;
- Procesos de Apoyo;
- Sistema de Gestión de la Calidad.

Por “Procesos Básicos” entendemos ‘aquellos que hacen al corazón de las actividades de una IFP’ y que son los siguientes:

- Vinculación con el contexto social y productivo,
- Orientación Profesional,
- Formación Profesional,
- Evaluación Institucional y Seguimiento de Egresados(as).

Respecto de los “Procesos de Apoyo”, se pueden identificar:

- Infraestructura (equipamientos y espacio físico),
- Competencia de recursos humanos,
- Control de la información documentada.

En el caso del “Sistema de Gestión”, se le suman otros requisitos para tener en cuenta:

- Planificación y Seguimiento,
- Evaluación del Desempeño,
- Mejora,
- Organización, Responsabilidades y Autoridades.

Cada dimensión de los procesos básicos y de apoyo presentan indicadores establecidos, los cuales deben cumplirse en su totalidad para considerar que una gestión respeta los requisitos estipulados en el Referencial N.º 1. Estos serán los parámetros para la precalificación o diagnóstico previo a la elaboración un PDM, y son los que se utilizan en la certificación de calidad de IFP, instancias del programa que se explicarán en el siguiente apartado. Los Procesos Básicos y de Apoyo se configuran como el núcleo de intervención estipulado en el Referencial N.º 1 y, por lo tanto, del programa del FGI.

En cuanto al propósito de los Procesos Básicos, se entiende que la **vinculación con el contexto socioproductivo** busca adecuar y actualizar la oferta formativa según las necesidades del entorno productivo y social; y generar y mantener canales de comunicación e intercambio con las organizaciones productivas y sociales relacionadas con su oferta formativa, así como con otras IFP y Oficinas de Empleo. También, incluye acciones de comunicación y visibilización institucional.

La **Orientación Profesional**, cuyo propósito es contribuir con la elaboración de las trayectorias formativas de los sujetos a través del análisis de sus intereses y necesidades personales y de la especificación de los requisitos mínimos para acceder a las ofertas formativas de las IFP.

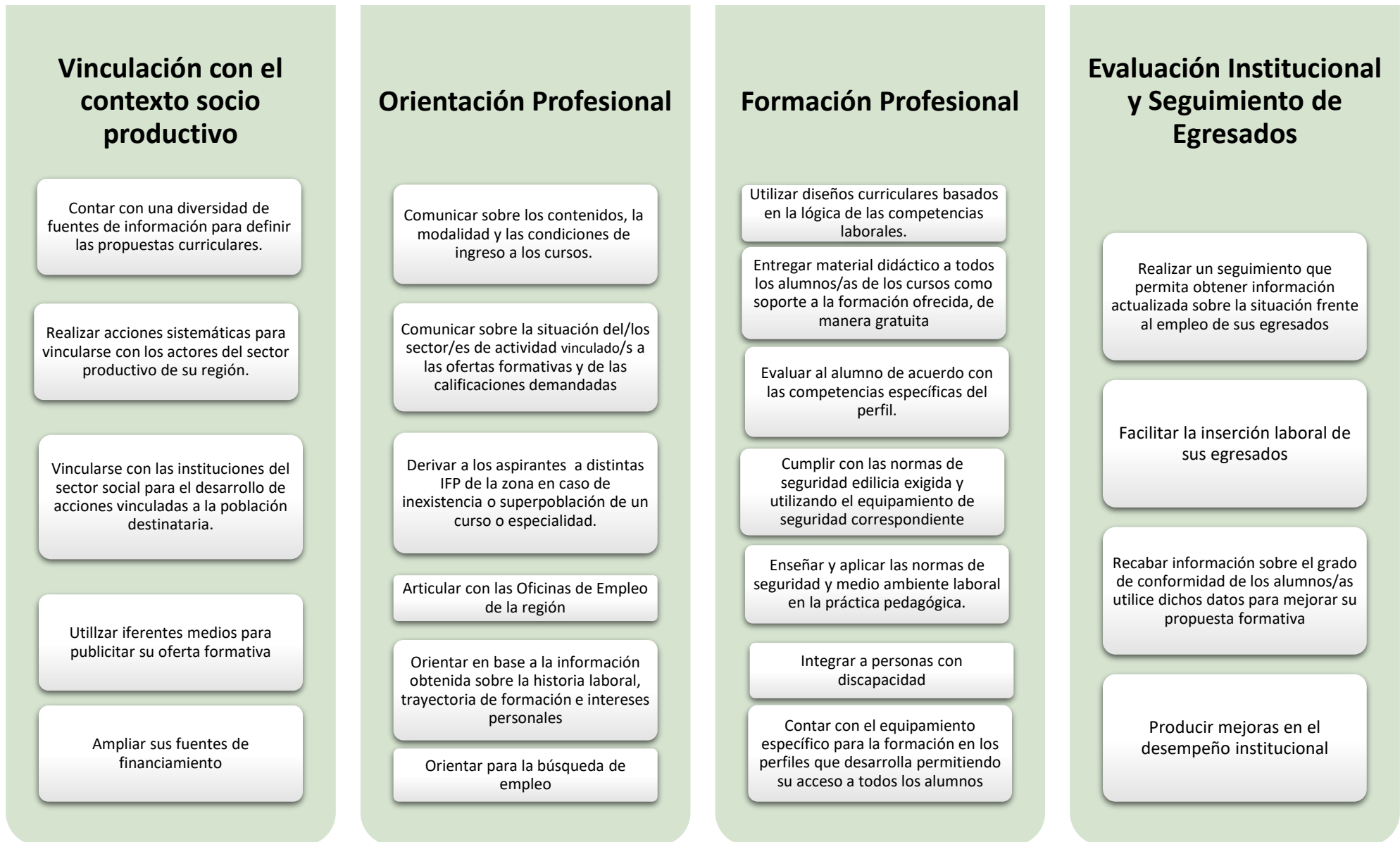
La **Formación Profesional** tiene por objetivo diseñar y aplicar propuestas curriculares que respondan a perfiles laborales requeridos en el mercado de trabajo y a las necesidades de formación de la población destinataria; y también de implementar acciones de formación que faciliten el desarrollo de competencias laborales. A su vez, en esta dimensión, se debe accionar sobre los espacios formativos para que sean seguros y adecuados.

La **Evaluación Institucional y Seguimiento de Egresados(as)** verifica la incidencia de los procesos de aprendizaje en la trayectoria o en la inserción laboral de los(as) egresados(as) para mejorar la propuesta

formativa en función de los datos obtenidos y asegurar que los procesos sean eficaces, utilizando indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de las metas.

En la *Figura 5* a continuación, se pueden ver las acciones que se deben realizar en una IFP, según los requisitos establecidos para cada dimensión. Como se puede ver, son múltiples las acciones que se deben desarrollar en una institución. Estos requisitos operan como ordenadores de una gestión de calidad a la vez que como parámetros para diagnosticar e intervenir con un plan de mejora.

Figura 5 Requisitos de las dimensiones de la calidad



La *Figura 6* refleja las dimensiones que conforman los Procesos Básicos y cómo estas se comportan de manera tal que contribuyen a la mejora continua de una institución, uno de los objetivos principales a la hora de instalar una gestión de calidad. Se puede ver que estos procesos se estructuran como etapas sucesivas y que su cumplimiento se configura como un círculo virtuoso que se retroalimenta con cada correcta implementación.

*Figura 6 Dimensiones de la Calidad*



*Fuente: Documentos de Comunicación de la Dirección de Fortalecimientos Institucional- Año 2012*

Todas estas cuestiones conceptuales son abordadas en el marco del programa del FGI, en sus diferentes intervenciones. A continuación, se hará foco en su operatoria y cómo se integra todo lo antes dicho.

### **Operatoria del programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional**

Este programa se orienta a todo tipo de IFP que dicte cursos en acuerdo con el MTEySS: instituciones sectoriales (sindicatos y cámaras empresarias), educativas, aquellas dependientes de otros niveles del Estado, asociaciones civiles, etc.

Como se puede ver en la *Figura 7*, el programa del FGI tiene diversas líneas de intervención que están relacionadas unas con otras y hacen al funcionamiento de este. La precalificación o evaluación diagnóstica, previamente referida, es el primer acercamiento a una IFP por parte del Ministerio y representa una condición necesaria para poder avanzar a la etapa del PDM. Luego de la puesta en marcha de esta, cuando se abordan aquellas cuestiones que se identificaron en la instancia de precalificación, una IFP puede acceder a la instancia de Certificación de Calidad.

*Figura 7 Etapas del Fortalecimiento Institucional*



Fuente: Documentos de Comunicación de la Dirección de Fortalecimiento Institucional Año 2013

Si bien este trabajo se focalizó en conocer la experiencia relacionada con el FGI, las instancias tanto de Precalificación como de Certificación de Calidad formaron parte de las realidades de la RENFOCEC y de

las IFP que integran la Red. De hecho, analizar la implementación del FGI implicó prestar atención a todas las políticas del SFC que se llevaron a cabo en conjunto con la FAECYS, por ejemplo, las acciones de FP.

### **Precalificación**

Como se indicó más arriba, esta instancia requiere del contacto inicial con una IFP, con la visita y el relevamiento de la situación imperante en su gestión. Esto permite identificar los problemas y necesidades que se deben fortalecer y, además, es un insumo para diseñar un PDM.

Para llevar adelante esto, se utiliza un formulario estandarizado (ver Anexo 1 Formulario de precalificación) cuya tarea realiza un técnico designado por el Ministerio. A su vez, se revisa la documentación y se lleva a cabo una inspección ocular de la infraestructura, con el fin de evaluar en profundidad la IFP. El formulario indaga sobre lo siguiente: la implementación o la no implementación de Procesos Básicos, de qué manera se realizan y la disponibilidad de los recursos —tanto humanos como financieros y físicos— para avanzar. Como resultado final, se elabora una ponderación sobre la base de criterios estipulados en el Referencial N.º 1 y, a partir de allí, se obtiene un diagnóstico de la IFP. Este se estipula con referencia en un puntaje otorgado y tiene como resultado una calificación:

<b>Puntaje</b>	<b>Concepto</b>	<b>Categoría</b>
<b>de 0 a 40</b>	La IFP requiere asistencia en áreas prioritarias.	<b>D</b>
<b>de 41 a 60</b>	La IFP presenta algunas insuficiencias menores en su gestión.	<b>C</b>
<b>de 61 a 80</b>	La IFP cuenta con una calificación cercana al nivel exigido.	<b>B</b>
<b>de 81 a 100</b>	La IFP está en condiciones de encarar un proceso de certificación de Calidad.	<b>A</b>

*Fuente: Formulario de evaluación de IFPS (MTEySS, 2010)*



Teniendo en cuenta este sistema de categorías, una IFP que obtiene una “calificación A” no requerirá de un PDM; la que obtiene una “calificación B” no tendrá demasiados puntos por trabajar y, tal vez, y dependiendo de los requisitos que no se cumplan, no deba realizar un PDM. En el caso de las IFP con “calificaciones C y D”, requerirán de diferentes niveles de fortalecimiento en un PDM.

### **Plan de Mejora**

Se denomina “Plan de Mejora” a ‘aquellos proyectos de intervención que buscan desarrollar procedimientos para la gestión de una IFP que fueran identificados en la instancia de precalificación como pasibles de ser fortalecidos’. Estos son presentados por un actor social, político, etc. con el objetivo de proponer qué actividades se llevarán adelante y solicitar el presupuesto que implicará cada actividad. Tienen una duración de meses para su ejecución.

Existen dos tipos de instituciones identificadas en un PDM:

- Las que serán responsables técnicas, legales y financieras del cumplimiento de lo acordado en un Plan. Además, las que desarrollen los productos entregables, contraten consultores(as), compren equipamiento y rindan cuentas ante el Ministerio.
- Las instituciones destinatarias, que serán el objeto del fortalecimiento de un plan, son quienes fueron objeto de una visita diagnóstica y quienes deberán implementar en su gestión institucional los lineamientos del Referencial N.º 1. Puede que una destinataria sea, a la vez, la responsable.

Estas reciben financiamiento para la contratación de consultores(as) que diseñan los procedimientos que deben desarrollarse e implementarse para fortalecer la gestión, con base en los criterios de calidad estipulados en el Referencial N.º 1 para los Procesos Básicos. De igual forma, y en

consonancia con los requisitos estipulados para los Procesos de Apoyo en el Referencial mencionado, también se financia la compra de equipamiento y se adecuan los espacios físicos. No puede ser cualquier actividad o cualquier monto. Se deben enmarcar en los criterios del Referencial mencionado y de acuerdo con los requerimientos financieros que estipula la Resolución Reglamentaria 1550/12. El PDM oficia como propuesta por parte del actor solicitante y conlleva que el MTEySS evalúe la pertinencia de las acciones indicadas y los montos solicitados. Como resultado de este proceso administrativo y técnico, y, en caso de ser convalidado por parte del área correspondiente, el secretario de Empleo del Ministerio firma una Resolución que convalida el contenido de la propuesta y el financiamiento en ella solicitado.

Como ya se mencionó, la pertinencia técnica de las propuestas se evalúa en relación con los rubros financiables, presentes en la Resolución Reglamentaria SE N.º1515/12, que están focalizados en honorarios a consultores(as), compra de equipamiento, elementos de difusión, impresión de material gráfico y adecuación edilicia. La planificación y ejecución de cada PDM está acompañada por el área técnica correspondiente del MTEySS que realiza las siguientes actividades:

- asistencia técnica para la formulación y ejecución de los PDM, no en lo relativo a lo conceptual de la Gestión de Calidad como sí en lo relacionado a cuestiones administrativas;
- evaluación y aprobación de los entregables estipulados en el PDM.

Si la ejecución de un PDM es exitosa y se corrobora que los criterios de gestión fueron implementados, las IFP pueden ser propuestas para la instancia de “Certificación de Calidad de la Gestión Institucional”, otorgada por el Organismo de Certificación IRAM y financiada también por el MTEySS. La Certificación de Calidad se realiza con un organismo certificador de tercera parte —que, en este caso, es

el IRAM—, el cual constata el desarrollo e implementación de lo estipulado en el Referencial de Calidad N.º1.

### **Certificación de Calidad IRAM-MTEySS**

Tras implementar un PDM, las IFP tienen la posibilidad de que una entidad de tercera parte, como el IRAM, certifique la calidad de su gestión. Utilizando siempre el Referencial N.º 1 como criterio rector, las instituciones serán asistidas técnicamente para la realización de los procesos documentados, requeridos para las auditorías que el IRAM ejecuta.

En estos casos, la operatoria no consiste en presentar una propuesta por institución responsable, sino ser postulada por el Ministerio que, luego de contar con una carta de adhesión a la instancia de certificación, instruye a las instituciones que contrate para que estas asistan técnicamente a las IFP seleccionadas. Luego de que se cumpla esta etapa, el IRAM inicia una serie de auditorías en las que se verifica el cumplimiento e implementación de todos los requisitos estipulados en el Referencial de Calidad.

El proceso completo será financiado y acompañado desde el Ministerio, y solo requiere del trabajo técnico de los equipos de gestión en las instituciones.

### **Redes de instituciones**

Las grandes federaciones y uniones de trabajadores(as) suelen ser de las principales interlocutoras y socias en la ejecución de políticas públicas de mejora de empleo y quienes comprometen y ejecutan mayor cantidad de proyectos de diversos programas en tanto su nivel de intervención es nacional. Estas instituciones tienen objetivos de gestión propios respecto de las temáticas de FP, por lo cual, cuentan con muchas IFP distribuidas en todo el país. Cada una dispone de recorridos diferentes, historias distintas, cantidad de afiliados(as) y diversa cantidad de instituciones repartidas a nivel nacional. Lo que tienen en

común es una gestión centralizada que busca sumar nuevas acciones que solo pueden ser financiadas con fondos que no son propios.

En los primeros años del programa del FGI, los PDM se realizaron IFP por IFP, individualmente, teniendo como firmante a la misma Federación o Unión. Esto implicó la presentación y ejecución de múltiples planes en simultáneo por parte de un mismo actor institucional, lo que significó destinar múltiples recursos a la vez por parte del Ministerio y de las contrapartes. Es así que el Programa ideó un mecanismo de intervención que permitió incluir en un mismo PDM a varias IFP, teniendo como institución responsable al mismo actor. A este mecanismo se lo llamó “Red de Instituciones”.

Para estas significó una mejora en los tiempos de ejecución y la posibilidad de generar herramientas de gestión centralizadas, garantizando los niveles de acceso y la calidad de los productos entregables que se desarrollaran, además de institucionalizar los proyectos nacionales de FP. Respecto del Ministerio, representó la posibilidad de optimizar la escala de intervención de su programa del FGI, las dinámicas de trabajo con las contrapartes y el trabajo de los equipos internos.

Si bien es más común que los actores sectoriales —como los sindicatos— cuenten con muchas IFP, hubo proyectos de Red con cámaras empresarias, como la Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI), o de organizaciones sociales, como la Fundación SES.

### **Capítulo 3: qué, quiénes y su contexto**

En los capítulos anteriores, se presentó el marco teórico empleado en esta tesis y todos aquellos aspectos conceptuales y metodológicos que se utilizaron en el presente trabajo. En este capítulo, se presentan los primeros momentos de la SDE, específicamente, lo que tiene que ver con la identificación del objeto de conocimiento, los actores que formaron parte y el contexto en el que se enmarcó el Fortalecimiento de la Gestión de la RENFOCEC.

#### **Definición del objeto de conocimiento**

Si bien existen diversos aspectos que se podrían tener en cuenta respecto del trabajo en conjunto entre la Federación y el Ministerio, se hará hincapié en el programa del FGI y es por ello que se analizarán las acciones implicadas en los PDM que realizó la FAECYS y en los aprendizajes que de dicha experiencia trajo a los actores y a las instituciones participantes. Lo que se pretende es evaluar el cumplimiento de los objetivos que se planteó la intervención (producto del acuerdo entre el Ministerio y la FAECYS) y la identificación de aprendizajes valiosos que pueden servir para reflexionar sobre la operatoria del programa del FGI.

Como momento previo —tal se indicó más arriba—, el personal técnico del Ministerio debe realizar una visita diagnóstica que se denomina “precalificación”, la cual permite determinar la brecha existente entre los parámetros de la gestión imperante en una IFP que es candidata a ser elegible para ser fortalecida y los criterios estipulados en el Referencial N.º 1. Los hallazgos de dicho diagnóstico serán los insumos para el diseño de los PDM correspondientes.

Todas las filiales de la Federación que conformaron la RENFOCEC obtuvieron una puntuación que las ubicó en las categorías C y D (las dos más bajas). Esto implicó que la gestión de dichas instituciones requiriera “asistencia en áreas prioritarias”, en el caso de la categoría D, y que las IFP presentaran “algunas insuficiencias menores en su gestión”, en el caso de la categoría C, como indican los documentos técnicos del Ministerio y como se describió en el capítulo anterior.

Estas calificaciones determinaron que las instituciones analizadas no contaban con procedimientos establecidos y formales que vincularan a la IFP con su contexto social y productivo ni con mecanismos informales de orientación de postulantes y de estudiantes; implicaba, también, que la FP de trabajadores(as) inscriptos(as) se realizara con criterios educativos diversos y con contenidos no acordados por la totalidad del sector; y, por último, que las acciones de evaluación institucional y de impacto de la FP impartida se ejecutaran de manera informal. Por último, también significó que los espacios físicos utilizados para ejecutar las capacitaciones no contaran con el equipamiento necesario y/o con las condiciones edilicias y de seguridad e higiene que se requieren a la hora de hablar de gestión de calidad.

Es por ello que los PDM que promovieron en conjunto la Federación y el Ministerio financiaron acciones en las siguientes áreas:

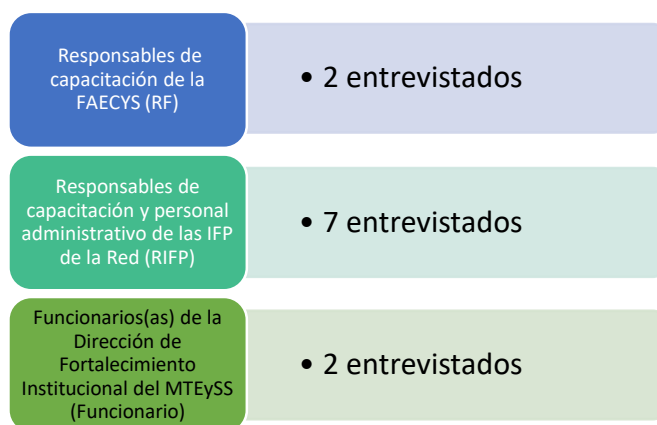
- Vinculación con el contexto socioproductivo.
- Orientación Profesional.
- Formación Profesional.
- Evaluación Institucional y Seguimiento de Egresados(as).
- Infraestructura.

Por lo antes dicho, el análisis de esta tesis fue evaluar si estas condiciones iniciales se vieron mejoradas o modificadas y si esto se debió a la intervención en las áreas abordadas por los PDM. De igual forma, se buscó conocer dificultades y aprendizajes surgidos de este proceso.

### Identificación de actores

En este apartado, se identificarán quiénes son y qué hacen en cuanto al objeto de conocimiento de la SDE que esta tesis buscó analizar. Como fue referido en la introducción, para la evaluación, se entrevistaron actores que participaron activamente de estos proyectos. Se distribuyen de la siguiente manera (Figura 8):

*Figura 8 Cantidad de entrevistados distribuidos por su pertenencia institucional y su identificación al ser citados*



*Figura de elaboración propia.*

#### ***Responsables de capacitación de la sede central de la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS)***

La FAECYS es una organización sindical de segundo grado que representa a los(as) trabajadores(as) del sector comercio y de servicios. En 1932 Se fundó la Confederación General de Empleados de Comercio, antecesora de la FAECYS. La Federación —que se encuentra conducida por Armando Cavallieri desde

1985— nuclea a sindicatos de primer grado o de base que se identifican de diversas maneras (SEC<sup>3</sup>, AEC<sup>4</sup>, CEC<sup>5</sup>, AGE<sup>6</sup>, SEOCA<sup>7</sup>, SEOC<sup>8</sup>, etc.).

Entre los lineamientos estatutarios, la Federación cuenta con el establecimiento claro del derecho a la capacitación de sus afiliados(as) y de sus familiares(as); a través del artículo 53.º del estatuto, se confiere al secretario de Cultura y Capacitación las funciones de brindar servicios educativos de carácter sindical o de capacitación técnica de trabajadores(as)<sup>9</sup>.

Para este trabajo, se entrevistó a funcionarios(as) de la Federación, en particular, de la Secretaría de Cultura que tuvieron incidencia política y técnica en la creación de la RENFOCEC y de la puesta en marcha de las acciones en conjunto con el Ministerio. Fueron los(as) responsables de la ejecución física y financiera de los proyectos, y quienes tuvieron que interactuar continuamente con funcionarios(as) del Ministerio.

### ***Responsables de capacitación y personal administrativo de las IFP de la Red***

También se entrevistó a secretarios(as) generales o responsables de capacitación o roles similares de cada filial que tuvieron la responsabilidad de llevar adelante las actividades de FP y poner en marcha los nuevos criterios de gestión diseñados para la RENFOCEC.

---

<sup>3</sup> Sindicato de Empleados de Comercio.

<sup>4</sup> Asociación de Empleados de Comercio.

<sup>5</sup> Centro de Empleados de Comercio.

<sup>6</sup> Asociación Gremial de Empleados de Comercio.

<sup>7</sup> Sindicato de Empleados y Obreros de Comercio y Afines.

<sup>8</sup> Sindicato de Empleados y Obreros del Comercio.

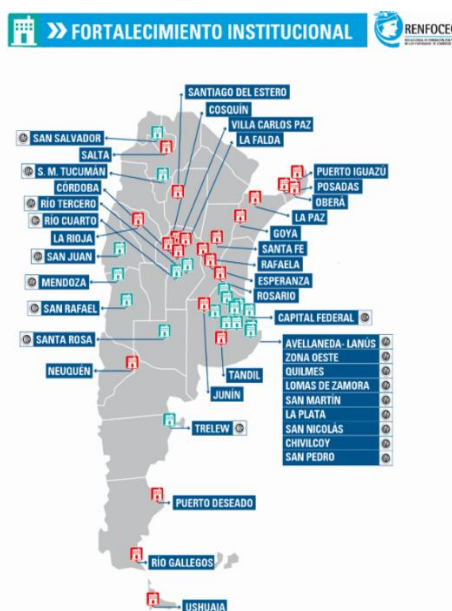
<sup>9</sup>Se puede ampliar la información sobre el área de Cultura de la FAECYS en <https://www.faecys.org.ar/secretaria-de-cultura-y-capacitacion/>



Estas personas fueron las que interactuaron con los actores del territorio e implementaron (o no) aquellos procedimientos que la FAECYS desarrolló para la RENFOCEC. Su voz fue crucial para poder recoger aprendizajes e identificar los obstáculos que podrían haber surgido, más allá de la correcta ejecución formal de los PDM. Estos actores fueron los destinatarios del FGI y, como tales, debieron ser visibilizados y escuchados a la hora de poder evaluar y analizar la intervención como un todo.

En el Anexo 2, se adjunta un listado de todas las IFP participantes y, más abajo, como *Figura 9*, se muestra un mapa con la ubicación de las sedes convocadas. Allí, se podrá ver que se trata de una red de instituciones de carácter federal a la que se sumaron filiales de todo el país. Esto, con el objetivo de dotar al sector de comercio de las mismas herramientas de gestión a nivel nacional y garantizar que las brechas de acceso a espacios y FP de calidad en los diversos territorios dentro del sector comercio no se agrandasen.

*Figura 9 Mapa de localidades participantes de la RENFOCEC*



Fuente: página web del Centro de Formación Laboral N.° 402 de Chivilcoy: <http://www.cfi402chivilcoy.edu.ar/faecys-renfocec-mteyss/amp/>

Si bien incorporarse a la Red fue voluntario, no tuvieron mayor voz en la decisión de qué actividades se realizarían en el marco de los PDM, salvo en los casos en que solicitaron mejoras edilicias o en los espacios de intercambio (que se concretaron periódicamente una vez iniciados). Es decir, la etapa de planificación no fue colaborativa y se trató de un proyecto planificado por la FAECYS.

### ***Funcionarios(as) de la Dirección de Fortalecimiento Institucional del MTEySS***

También, se entrevistó tanto a autoridades como a técnicos(as) del Ministerio, quienes tuvieron a cargo los proyectos de Fortalecimiento de la RENFOCEC. Los(as) directivos(as) fueron los(as) responsables políticos(as) de los acuerdos entre el Ministerio y la Federación. Los(as) consultores(as) del Ministerio son referentes técnicos(as) que asistieron y verificaron la correcta ejecución de las acciones acordadas por las autoridades del Ministerio y de la Federación.

Los(as) funcionarios(as) tuvieron un rol importante en el análisis de la experiencia de la RENFOCEC no solo porque aprobaron las propuestas, sino porque fueron quienes interactuaron con los actores antes citados. De igual forma, velaron por la calidad de los productos entregables y posibilitaron la continuidad de acciones con la Federación, como en el caso de la Certificación de Calidad, de 21 IFP, que formaron parte de los PDM.

Esta breve descripción de actores da muestra de dos dimensiones en las que operaron: por un lado, la política y la toma de decisión de llevar adelante acciones en conjunto tanto por parte de la Federación como del Ministerio. Y, por otro, una técnica que se relacionó más con la ejecución de las acciones y con si se cumplieron o no los objetivos del programa, cómo influyó en la RENONFEC y cómo esta involucró más activamente a las filiales participantes.

En simultáneo, funcionarios(as) del Ministerio y referentes de la Federación tuvieron participación en ambas, ya que fueron quienes decidieron la conveniencia de realizar los proyectos, qué acciones llevar adelante y, por ende, los fondos que se ejecutaron en cada uno de ellos. A lo largo del trabajo, se puede ver cómo para los dos actores señalados el trabajo en conjunto significó una oportunidad política para sus organizaciones. En cambio, para las filiales, al no formar parte activa de la toma de decisiones, sus funciones y sus réditos fueron más acotados. A medida que se avance en la descripción de la experiencia, se podrá profundizar en las diferencias entre cada actor.

En la *Figura 10*, se observa el rol que cumplió cada actor y cómo se relacionaron entre sí a partir de su pertenencia institucional y de las funciones que cumplieron en el marco de la implementación del programa del FGI.

*Figura 10 Roles y relaciones de los actores participantes de la intervención*

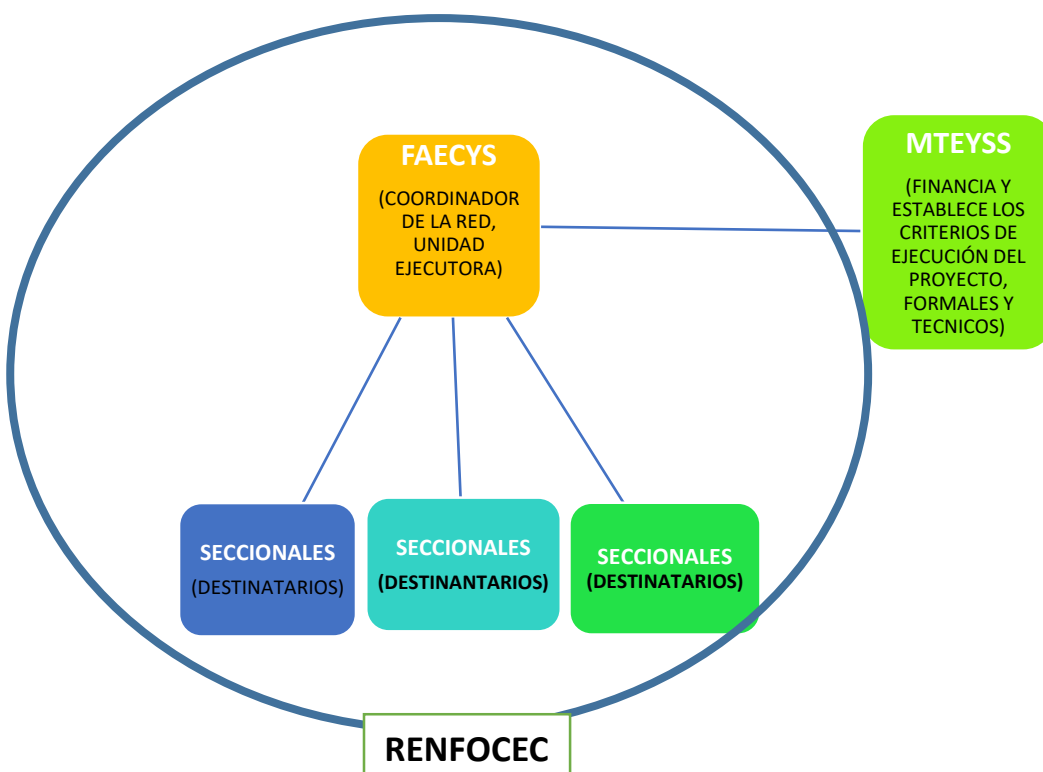


Figura de confección propia

## Situación inicial y elementos del contexto

En 2009, se iniciaron las conversaciones entre la Dirección de Fortalecimiento Institucional y la FAECYS, en el marco de la realización del Consejo Sectorial del sector de Comercio y Servicios. Como se puede ver en el sitio web del Ministerio<sup>10</sup>, estos espacios de diálogo tienen como objetivo planificar las políticas de FP de un sector de actividad en particular. En este consejo, el sector de comercio en conjunto —representantes de los(as) trabajadores(as) y de los(as) empleadores(as)— acordó avanzar en las líneas de trabajo principales de la política de la Secretaría de Empleo: Formación Profesional, Fortalecimiento Institucional de las sedes que dictan cursos y Certificación de Competencias de trabajadores(as) del sector.

Como resultado, se firmó el convenio marco 47/09 y luego el protocolo adicional 3 para la confección de la norma de competencia del rol laboral de vendedor y el protocolo 4 para el desarrollo de diseños curriculares y materiales didácticos para los futuros cursos de vendedor(a), atención al cliente, vidrierista y manipulación de alimentos.

Por diferencias intrasectoriales, es decir, entre la Federación y las cámaras empresarias, el avance en conjunto de las acciones se vio truncado. Un funcionario de la FAECYS describió la situación en ese entonces de la siguiente manera:

“Las cámaras no acompañaron, solo pudimos avanzar con una norma de competencia...Si hubo una RENFOCEC, fue porque hubo un secretario de Cultura (de la FAECYS) que creyó en el proyecto y un alguien que lo empujó. No es porque haya habido una decisión institucional, sino todo lo contrario, hubo oposiciones internas inclusive.

---

<sup>10</sup> <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejossectoriales>

Por ejemplo, con las normas de competencia. Entendían que el Banco Mundial quería imponer políticas neoliberales a los sindicatos. Me acuerdo de que se oponían, pero otros sindicatos ya lo hacían. Y con ese argumento, se destrabó el inicio. No el conflicto en sí” (RF 1, comunicación personal, 2020).

Es así que, en 2011, la FAECYS fue el único actor del sector de comercio que presentó el primer proyecto de FP y que se materializó en la firma del Protocolo Adicional 6 al Convenio Marco N°47/09 de 2009 para realizar cursos de formación en los siguientes roles o temáticas:

- vidrierista;
- vendedor(a);
- manipulación de alimentos;
- operador de PC;
- Taller de Orientación Laboral (TOL).

El protocolo 6 comprendió 173 cursos, con el objetivo de formar 3200 personas en 33 localidades de todo el país.

Las declaraciones antes citadas del funcionario de FAECYS dejan al descubierto las dificultades que los sindicatos debieron enfrentar para poder hacerse de recursos y trabajar en conjunto con el MTEySS. Se trató de un proceso de aprendizaje y de crecimiento de actividades que se fueron sumando de forma incremental. La RENFOCEC surgió como un proyecto consensuado entre el MTEySS y la FAECYS luego de haber ejecutado acciones con otros programas que forman parte de las políticas de mejora del empleo.

En 2013, como resultado de un primer proyecto de fortalecimiento que estuvo dirigido a 21 filiales del sector de comercio —representadas por la Federación de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS)—, se creó la RENFOCEC.

La gente de FAECYS dejó en claro que la idea de crear una Red surgió, en primer lugar, de la necesidad de emular experiencias exitosas de otras organizaciones, como la UOCRA<sup>11</sup> o la UOM<sup>12</sup>, en las que las redes permitieron implementar los lineamientos de los programas del MTEySS de manera centralizada. De forma explícita describen la situación inicial de la siguiente manera:

“Nosotros tendríamos que haber tenido un modelo centralista como con la Obra social, pero no lo podíamos hacer porque no lo iba a aprobar el consejo directivo. Y porque no hay normativa que lo indique. La ley de Obras Sociales dice que es un órgano centralizado. La parte de Cultura y Educación (de la FAECYS) no tiene normativa. No existe. Es una secretaria que puede o no trabajar. La FAECYS es un órgano político” (RF 2, comunicación personal, 2020).

Es así que la Red surgió en parte como mecanismo para generar un balance entre la autonomía que tiene la estructura sindical de los(as) empleados(as) de comercio y la necesidad de no dispersar esfuerzos y recursos. Como se puede ver en la página de la IFP de Chivilcoy<sup>13</sup>, allí indican sobre la RENFOCEC que “su creación significó una respuesta a la atomización de acciones que existen en todo el territorio nacional, como consecuencia de nuestro modelo de gestión institucional, basado en el Federalismo y la autonomía plena de las filiales adheridas a la FAECYS”.

El sector de comercio es uno de los que mayor cantidad de personas emplea en la Argentina, con una cobertura en todas las provincias, con una incidencia económica muy profunda tanto a nivel local como a nivel nacional. Contar con este volumen de potenciales trabajadores(as) para formar y con una extensión tan significativa en el territorio brinda la posibilidad de ampliar la cantidad de personas

---

<sup>11</sup> Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

<sup>12</sup> Unión Obrera Metalúrgica.

<sup>13</sup> <http://www.cfl402chivilcoy.edu.ar/faecys-renfocec-mteyys/amp/>

capacidades bajo criterios unificados, que jerarquizan su labor si están empleados(as) o mejoran sus calificaciones para la búsqueda laboral, si están desocupados(as). Solo se podría conseguir esta cobertura si se dispusiera de procedimientos formalizados y unificados a través de una Red de centros de FP.

De acuerdo con lo indicado por consultores(as) y directivos(as) del MTEYSS, contar con un socio estratégico de este calibre implicaba la posibilidad de expandir mucho más la política pública de Fortalecimiento Institucional y, por ende, mejorar la FP que se dictaba en estas instituciones. En los primeros años de la UEMAT, la implementación de PDM para el FGI se instrumentó individualmente, institución por institución. En 2009, se iniciaron los proyectos de la Red en conjunto con federaciones o uniones de trabajadores(as), con el objetivo de ampliar la escala de la intervención y llegar a mayor cantidad de instituciones. Si bien la UOCRA, la UOM y SMATA<sup>14</sup> incluían muchas en sus redes, ninguna se planteó trabajar en simultáneo con veinte o cuarenta, como sí fue el caso de la FAECYS.

La participación en el programa del FGI permitió dar el puntapié inicial para la creación de la RENFOCEC, en tanto se fortaleció individualmente cada institución y se pusieron en marcha mecanismos centralizados para la gestión unificada de la Red. Si bien —como se indicó más arriba— la FAECYS llevó adelante diversos proyectos de diferentes programas que el Ministerio puso a disposición para la mejora de la empleabilidad de los(as) trabajadores(as), esta tesis hizo foco en la implementación del programa, analizando la concreción de las acciones y cómo estas influyeron en la consolidación (o no) de la RENFOCEC.

---

<sup>14</sup> Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, las trabas a la hora de iniciar la intervención y de diseñar los PDM tuvieron que ver con cuestiones políticas. Las principales fueron:

- Dificultades hacia dentro del sector de comercio. Hubiera sido deseable pensar acciones en conjunto entre la FAECYS y las cámaras empresariales que generaran visiones comunes para la totalidad del sector.
- Dificultades hacia dentro de la FAECYS: por resistencias internas, poco acompañamiento y falta de conocimiento sobre los programas que se quisieron implementar.

En cuanto a las oportunidades que representó la intervención del programa del FGI, se debe volver a remarcar que, para la FAECYS, implicó ventajas desde lo político-institucional y significó poder brindar nuevos y mejores servicios a las filiales que fortalecieron la línea política de quienes se encontraban a cargo de la Secretaría de Educación en la Federación. Además, modernizar las formas de trabajo que la posicionaran al mismo nivel de otros grandes sindicatos que ya habían desarrollado redes de instituciones.

Respecto de las filiales, las dificultades fueron los limitados recursos humanos y su falta de capacitación para llevar adelante procesos de mejoras de la gestión, aunque las intervenciones significaron una oportunidad, ya que se accedió a recursos y saberes sin afrontar los costos de transacción que implicaban el diseño y la gestión de un PDM.



## Capítulo 4: intencionalidad y proceso de intervención

Como se indicó en el *capítulo 2*, el objetivo del programa del FGI es impulsar el desarrollo e implementación de una gestión institucional con base en criterios de calidad estipulados en el Referencial N.º1 IRAM-MTEySS. Los proyectos de la Federación se focalizaron, sobre todo, en los Procesos Básicos. Con las modificaciones que se realizaron durante 2012 —a través de la Resolución 1550—, se determinó que el desarrollo de estos procesos comprometa el 70 % del financiamiento de un proyecto de PDM.

La ejecución de un programa de Fortalecimiento Institucional implica llevar adelante aquello que se formalizó a través de la resolución aprobatoria del secretario de Empleo. Esta dispone que la contraparte, en este caso la RENFOCEC, proponga y se comprometa a ejecutarlo. Dicho proceso de confección de una propuesta es acompañado técnicamente por los referentes que el Ministerio asigna en cada proyecto.

El primer proyecto de la FAECYS buscó la unificación de criterios de gestión en todas las IFP participantes. Se confeccionaron manuales de procedimientos de cada proceso básico indicado en el Referencial de Calidad N° 1, comunes a toda la red y se implementó una plataforma para la gestión de información centralizada. De igual forma, se abordaron procesos de apoyo, como la compra de equipamiento y la mejora de espacios físicos de algunas instituciones.

En 2016, y con el objetivo de ampliar la cantidad de instituciones que componían la Red, se presentó una serie de propuestas para incorporar nuevas IFP. La RENFOCEC pasó a conformarse por un total de 45 sedes, lo que significaba más del doble de instituciones respecto del momento inicial. Solo tres de ellas decidieron renunciar luego de comenzados los proyectos.

En el siguiente cuadro (*Figura 11*), se indica cada proyecto acordado entre la FAECYS y el Ministerio para la implementación del FGI y la cantidad de sedes que se fueron sumando:

*Figura 11 Datos relevantes sobre los planes de mejora*

Etapa	Proyecto	N° de Resolución	Año	Cantidad de IFP	Monto de proyecto
1°	Proyecto 1	Protocolo 10	2012	21	\$ 1.268.369
2°	Proyecto 2 - Sur	Resolución 1588/16	2016	4	\$ 1.674.200
2°	Proyecto 2- Centro	Resolución 1587/16	2016	8	\$ 3.068.400
2°	Proyecto 2- NOA	Resolución 2008/16	2016	3	\$ 1.149.600
2°	Proyecto 2- NEA	Resolución 660/17	2017	4	\$ 1.950.000
2°	Proyecto 2- Bs. A.	Resolución 1848/17	2017	5	\$ 2.477.232

Figura de confección propia

Teniendo en cuenta que el Fortalecimiento se hizo en etapas, se desarrollaron proyectos diversos en cada una. En palabras de los referentes del METySS, significó comenzar con las acciones estipuladas, como Procesos Básicos (Etapa 1), para luego profundizar en herramientas de gestión más complejas (Etapa 2) hasta llegar a la certificación IRAM. En total, todos los proyectos de FGI que el MTEySS acordó y financió a la FAECYS ascendieron a un monto de más de ocho millones de pesos.

En la segunda etapa, compuesta por proyectos que se presentaron entre 2016 y 2017, se buscó ahondar sobre el trabajo de la FAECYS, mejorando los sistemas de gestión y las herramientas internas de comunicación, y se pretendió poner a todas las sedes en igualdad respecto de sus condiciones de

infraestructura, al igual que con los entornos formativos. La misma FAECYS fue institución destinataria de equipamiento, del mismo modo que el resto de las IFP.

A continuación, se revisan las acciones llevadas adelante en relación con las dimensiones de calidad fortalecidas por la FAECYS en los PDM y qué implicó cada una de ellas desde el punto de vista institucional en la RENFOCEC.

### **Vinculación con el contexto socioproductivo**

Para iniciar este apartado (y los subsiguientes), se repasarán los criterios que establecen los documentos conceptuales<sup>15</sup> que el Ministerio desarrolló para cada dimensión. Según estos, vincularse con el contexto social y productivo da numerosas posibilidades a las IFP, en tanto permite:

- Orientar la oferta formativa de la institución para dar respuesta a las necesidades que el entorno tiene.
- Conseguir recursos.
- Generar vínculos para la realización de prácticas calificantes.
- Difundir la oferta formativa de la institución.
- Facilitar la inserción de los(as) egresados(as).

Teniendo en cuenta lo antes dicho, el trabajo en esta dimensión implicó elaborar un manual de procedimientos que instaló mecanismos de interacción entre las IFP y los diversos actores de sus contextos territoriales, y la puesta en marcha de una estrategia de comunicación institucional junto con la oferta formativa y sus elementos de difusión.

---

<sup>15</sup> Cuadernillo *Dimensiones de Calidad para la Formación Profesional. Vinculación con el contexto productivo y social*, desarrollado por la Dirección de Fortalecimiento Institucional.

El documento incluyó una serie de indicaciones sobre cómo realizar un relevamiento de necesidades de oferta formativa a nivel local y lineamientos sobre la firma de convenios de cooperación para el trabajo conjunto con actores del contexto social y productivo. También contuvo todo lo requerido para documentar los procesos de gestión de la vinculación con el contexto, indicados en el Referencial de Calidad N.º 1.

Respecto de la estrategia de comunicación, se creó una identidad común para la red. Cada IFP incorporada a la RENFOCEC se denominó “Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio”. Esta medida buscó homogeneizar criterios de identificación y se plasmó no solo en la denominación formal de las instituciones ante el MTEySS, sino también en la identidad gráfica o imagen corporativa en común que desarrolló la RENFOCEC en las sedes.

Como parte de la estrategia de comunicación unificada, se diseñaron carteles identificatorios para cada institución —que incluyó folletería y material gráfico de difusión— con el propósito de poner en el valor una identidad y una igual comunicación con la totalidad de la Red. Al respecto, un funcionario de la coordinación indicó:

“Imponer el término de RENFOCEC fue un gran logro. Cierta identidad que nos igualaba a otros sectores. Para nuestra organización fue muy importante porque nos permitió tener acciones en 70 filiales. Un tercio de la organización a nivel nacional, con presupuestos importantes” (RF 1, comunicación personal, 2020).

Estos materiales fueron distribuidos y socializados en todas las IFP que formaban parte de la Red y se volvieron parte de la estética de cada una de ellas.

El financiamiento estuvo abocado a convocar consultores(as) para el diseño de las estrategias, así como para la confección de los manuales de procedimiento. De igual forma, se financió la contratación de

diseñadores(as) gráficos(as) y la impresión de materiales gráficos. Por último, se establecieron y se aportó dinero para encuentros de transferencia e intercambio en las filiales.

### **Orientación Profesional**

Siguiendo los lineamientos conceptuales establecidos en el documento de la Orientación Profesional<sup>16</sup>, el Ministerio definió tres ámbitos en los que las IFP debieron realizar acciones de orientación: a nivel personal, a nivel laboral y a nivel formativo. Es decir, acciones con las cuales se buscaba asesorar a las personas interesadas en relación con lo siguiente: sus experiencias previas, intereses, nivel educativo, etc.; esto, con el objetivo de brindar información relevante respecto de la salida laboral de los cursos y de los que en esa IFP se brindasen.

Las acciones comprometidas en los proyectos de Fortalecimiento incluyeron el desarrollo de nuevos procedimientos de Orientación Profesional. Estos implicaban, *grosso modo*, instrumentar mecanismos para evitar la deserción de participantes de los cursos y acompañar las trayectorias durante la estadía en la IFP.

Como en el ámbito de la vinculación con el contexto social y productivo, se confeccionaron manuales de procedimientos que incluyeron lineamientos para el asesoramiento de postulantes y el acompañamiento de quienes cursaban. Se instrumentaron formas de revisión interna como libros de queja o encuestas de opinión anónimas para contar con insumos de evaluación continua y mejora interna. En estas actividades, se financió la contratación de consultores(as) y la impresión de estos manuales, y se aportó dinero para concretar encuentros de transferencia en las filiales.

---

<sup>16</sup> Cuadernillo *Dimensiones de Calidad para la Formación Profesional. Orientación Profesional*, desarrollado por la Dirección de Fortalecimiento Institucional.

### **Formación Profesional**

Una de las innovaciones de estos proyectos de Fortalecimiento fue la puesta en marcha de un *software* de gestión interna. Fue pensado para que la información y la gestión se centralizaran en un único formato y, además, se dispuso una plataforma específica para cargar los datos de los cursos de cada sede, información de los(as) alumnos(as), su trayectoria educativa, asistencia, etc. De igual forma, esta plataforma buscó ser un espacio donde se pudiera hacer un seguimiento de los(as) egresados(as) tras la finalización del curso. Este *software* representaba uno de los pilares fundamentales de la implementación de una gestión de calidad en tanto se esperaba que fuese el espacio en donde se pudieran documentar los procesos.

La generación de información implicaba un punto indispensable para toda la Red. El Ministerio solo seguiría financiando el Fortalecimiento Institucional y otros proyectos si la FAECYS podía dar cuenta de los desarrollos y avances. Es por ello que el *software* de gestión o “plataforma” se configuró en un hito fundamental para la consolidación de la RENFOCEC. Este sería la cara visible de la implementación de los procedimientos que se desarrollarían.

La segunda etapa, una vez iniciados los proyectos N.º 2 y sucesivos, comprometió seguir expandiendo la plataforma y desarrollar el módulo educativo en donde se pudieran brindar cursos *online*, con herramientas digitales interactivas y contenidos innovadores. Se buscó tener disponible una mayor cantidad de herramientas para la FP que no dependieran solamente del financiamiento y acompañamiento del Ministerio. Además, la oferta en línea permitió iniciar las acciones de formación más rápida y de manera menos burocrática.

El financiamiento estuvo focalizado en la contratación de desarrolladores(as) de *software* y de fondos para realizar los encuentros de intercambio y transferencia, necesarios para que cada responsable de la carga de datos en cada IFP contase con una instancia de capacitación presencial.

### **Evaluación institucional y Seguimiento de Egresados(as)**

Acorde con los lineamientos conceptuales que estipuló el Ministerio<sup>17</sup>, uno de los requisitos programáticos fue desarrollar una estrategia de Seguimiento de Egresados(as). Estas acciones sirvieron para hacerse de información sobre la incidencia de los cursos en las trayectorias de los(as) egresados(as) y como insumo para la mejora de la oferta formativa. De igual forma, se espera que se realicen acciones de evaluación interna con el fin de realizar ajustes y mejoras de la gestión institucional.

Esto fue por lo que se desarrollaron procedimientos para evaluar dos temas primordiales: 1. el impacto de la formación recibida en los(as) participantes y 2. la evaluación interna de la gestión. Respecto del primer punto, el procedimiento requirió ponerse en contacto con los(as) egresados(as) luego de transcurridos seis meses de finalizados los cursos y verificar si la persona mejoró su empleabilidad de alguna manera, consiguiendo trabajo si estaba desocupado(a) o si cambió de trabajo —en caso de que ese fuera uno de sus objetivos—. También se relevó si lo aprendido durante el curso había sido de utilidad en su puesto de trabajo y si entendían, a la luz de sus búsquedas laborales y actual situación, si había que incorporar conocimientos a la oferta actual.

Por otro lado, en relación con la evaluación interna, se estipuló que docentes y personal de la IFP realizaran reuniones periódicas en las que se analizara la información de encuestas de satisfacción y las

---

<sup>17</sup> Cuadernillo *Dimensiones de Calidad para la Formación Profesional. Evaluación Institucional y Seguimiento de Egresados*, desarrollado por la Dirección de Fortalecimiento Institucional.

mejoras o no en la empleabilidad de los(as) participantes, y se conversara sobre cuestiones inherentes a la FP en la institución; esto, con el objetivo de realizar ajustes y mejoras futuras.

El financiamiento estuvo exclusivamente enfocado en la contratación de consultores(as) especialistas en estas temáticas.

### **Infraestructura**

Esta fue la mejora que más rápidamente se implementó y que tuvo un gran impacto en cada filial. Por un lado, la compra de computadoras (tanto para el dictado de cursos como para la gestión administrativa) fue muy importante, ya que los recursos disponibles para las áreas de educación y/o FP son limitados y esta fue una manera de mejorar las herramientas de trabajo. En general, todas las sedes recibieron diez dispositivos con equipamiento de apoyo, como punteros láser, impresoras, teclados, mouses, licencias de *Windows*, etc.

Por otro lado, algunas sedes pudieron introducir mejoras en cuanto a los espacios físicos y a las condiciones de seguridad e higiene. Por ejemplo, en 2016, las de San Nicolás y San Pedro (provincia de Buenos Aires) recibieron fondos para adecuar los espacios físicos y colocar ascensores para discapacitados(as). En el caso de Río Gallegos (provincia de Santa Cruz), el edificio solo permitió la colocación de una silla elevadora, y eso es lo que se acordó financiar.

Como se indicó en el anterior capítulo, el financiamiento estipulado para el rubro de infraestructura tuvo como tope el 30 % del proyecto, lo que implicó que se financiara mucho menos de lo que, efectivamente, las instituciones necesitaban para funcionar con criterios de calidad y con pleno acceso a herramientas por parte del alumnado.



El equipamiento que se acordó adquirir fue el mismo para todas las sedes. A continuación, se adjunta el listado:

- mini PC Nuc 4gb ram, ssd 120gb memoria, bluetooth, entrada hdmi, Core i5;
- puntero láser;
- gabinete móvil de carga para aula digital, con audio y TV;
- punto de acceso;
- *software* simulador “terminal puerto de venta”;
- teclado inalámbrico;
- mouse óptico;
- 10 PC 2 en 1 Exomate TW6, Intel, 2gb ddr 3;
- 10 Windows Office 365.

### **Encuentros de transferencia e intercambio**

Estos espacios estuvieron estipulados en cada PDM y en cada dimensión, y tuvieron como objetivo que se transfirieran los contenidos y documentos que los(as) consultores(as) de los proyectos desarrollaron. Al tratarse de una Red con un gran número de participantes, los encuentros se pensaron para la capacitación e intercambio con las personas responsables de cada filial, pero, sobre todo como un mecanismo para mejorar la apropiación de las herramientas de gestión desarrolladas. La FAECYS —por cuestiones de organización y traslado de todos(as) los(as) participantes— optó por realizar reuniones en las que se trabajaron todas las dimensiones en las mismas fechas.

En el *Anexo 3*, se puede ver el programa de uno de los encuentros. La FAECYS aprovechó dichos espacios estipulados en los PDM y abordó y trabajó otras temáticas relacionadas a la capacitación y a la FP, a través de jornadas con amplitud de temas y con un formato participativo.

Conforme lo explicado en este capítulo, se puede ver que las acciones comprometidas en todos los PDM estuvieron focalizadas en desarrollar los mecanismos de gestión estipulados en el Referencial N.º 1. Estos procedimientos y herramientas no se ejecutaron de forma individual en y por cada IFP, sino que fueron de manera centralizada desde la coordinación de la RENFOCEC con el financiamiento del Ministerio.

Las únicas actividades de carácter individual fueron aquellas que implicaron la adecuación de espacios físicos, ya que se debían tener en cuenta las particularidades de cada sede y el presupuesto que cada institución requería era diferente. En este caso, solo se trató de tres: San Pedro, San Nicolás y Río Gallegos.

Con esta modalidad de trabajo, se crearon procedimientos similares de gestión a lo largo de toda la Red y se garantizó que las IFP de todo el país accedieran a equipamientos y herramientas de gestión parecidos y, así, achicar las brechas de acceso de las instituciones y, por ende, de quienes trabajan en ellas y de quienes participan de cursos de FP.

## Capítulo 5: situación final

### Ejecución de los proyectos

Los seis PDM que realizó la FAECYS entre 2013 y 2017 fueron ejecutados en su totalidad. Se entregaron los productos técnicos desarrollados y se aprobaron desde el Ministerio. Según lo informado por el personal de la cartera, si bien las acciones se realizaron en su totalidad, los plazos de ejecución se excedieron ampliamente.

Un técnico(a) a cargo del proyecto de Fortalecimiento Institucional de FAECYS relató lo siguiente:

“El trabajo con Comercio era arduo porque la ejecución de cada etapa llevaba mucho tiempo. Ellos tenían sus temas internos respecto a la contratación de los consultores, el desarrollo de los materiales, dificultades administrativas y de gestión financiera que retrasaban aún más las cosas. Además, eran muchos proyectos ejecutándose a la vez. Eso implicaba muchas rendiciones financieras, gestión de consultores, etc. Fue complejo para todos” (funcionario/a 1, comunicación personal, 2020).

En estas palabras, se sintetiza algo que se repite al describir los resultados de la intervención que pretendía cambiar la gestión de las IFP que conformaban la RENFOCEC: las dificultades internas tanto de la FAECYS como del Ministerio hicieron que la implementación se extendiera y se dificultara, teniendo efectos diversos en cada uno de los participantes de la Red.

El área financiera de la FAECYS no contaba con la experiencia en gestión de proyectos con el Ministerio y con el personal para hacerse cargo del volumen de todos los proyectos; el área técnica de la Secretaría de Cultura no disponía de todo el personal necesario y el que estaba no tenía la formación correspondiente; en las IFP que conformaron la RENFOCEC había niveles diversos de institucionalización y

recursos humanos limitados para llevar adelante el nuevo volumen de actividades que los PDM y otros proyectos les requerían.

También es cierto que a los tiempos y dilaciones de la FAECYS se les sumaron los del propio Ministerio, que dependió de procesos burocráticos largos, de la disponibilidad de partidas presupuestarias y de cambios de gestión y de funcionarios(as) para poder avanzar en las diversas etapas de ejecución de estos proyectos. En este sentido, se entiende que la puesta en marcha de los PDM implicó un proceso de aprendizaje para todos los(as) actores intervinientes y exigió direccionar todo tipo de recursos para cumplir con todos los compromisos adquiridos.

De todas formas y más allá de las dificultades, se puede afirmar que los resultados de los PDM fueron los estipulados a partir de los acuerdos suscriptos entre la FAECYS y el Ministerio. Aunque en términos formales se cumplió con el desarrollo de los procedimientos y documentos esperados, es importante mirar en profundidad que sucedió y qué uso se le dio a lo realizado, ya que, más allá del logro formal de resultados, se espera que la intervención tenga ciertos efectos en la gestión de las IFP, aun cuando el programa no disponga de herramientas de evaluación ex post a la realización de un PDM.

A continuación, el foco estará puesto en analizar la intervención, con ahínco en cada una de las dimensiones en las que el Ministerio acordó trabajar con la FAECYS y que fueron establecidas en el apartado anterior.

## **Resultados de la intervención: Procesos Básicos**

### ***Vinculación con el contexto social y productivo***

Según los relatos de los(as) entrevistados(as), una de las acciones de gestión que aparentaron tener mayor relevancia y extensión fue aquella que implicó la vinculación con el contexto social y productivo. El imperativo de incorporar población de beneficiarios(as) de planes sociales a los cursos de formación representó un primer paso para que los sindicatos se vinculasen con las Oficinas de Empleo Municipales y con las Gerencias de Empleo dependientes del MTEySS ubicadas en cada provincia. Cada curso de FP requiere, de acuerdo con su resolución aprobatoria, de la participación obligatoria de poblaciones identificadas como “prioritarias” por parte del Ministerio.

Los sindicatos, en muchas oportunidades, tendieron puentes con otras instituciones educativas. En el caso de las dependientes del mismo sindicato, se logró una sinergia interna interesante, lo que generó mejores servicios, sobre todo, para sus afiliados(as). Hay filiales que disponen de escuelas secundarias o institutos terciarios dentro de sus dependencias. Eso fue beneficioso para el área de Formación Profesional, en tanto significó la posibilidad de continuidad educativa para las personas que realizaban capacitaciones.

En el caso de los acuerdos con instituciones educativas externas, que en general se trataron de acciones con universidades, no significaron solo una diversificación de oferta del sindicato, sino también un reposicionamiento como un interlocutor legítimo en la planificación educativa local.

En este sentido, y en función de lo informado por los(as) entrevistados(as), las actividades de vinculación estuvieron más volcadas a la conexión con otras instituciones del entorno, a través de acuerdos y buscando mejorar los servicios brindados por las IFP. Nadie informó haber realizado relevamientos de

necesidad de oferta formativa, lo cual daría cuenta de una utilización parcial de las herramientas de vinculación que se desarrollaron en el marco de la implementación de los PDM.

### ***Orientación Profesional***

Respecto de esta, los procedimientos se implementaron, aunque con pocos procesos documentados y con estrategias variadas.

Un secretario de Cultura de una de las filiales lo describió de la siguiente manera tras ser entrevistado:

“No hicimos todo al 100 % porque no lo volcamos en los procesos documentados. Tenemos los insumos. No ponemos el libro de quejas, por ejemplo. Pero si hacemos encuestas al finalizar el curso y trabajamos sobre lo que nos informan. Es anónima y pueden poner allí lo que necesitan” (RIFP 1, comunicación personal, 2020).

Los documentos desarrollados por los(as) consultores(as) fueron claros y sólidos, pero requerían del trabajo de un equipo mínimo para poder implementar la totalidad de las actividades propuestas. Estas condiciones eran difíciles de cumplir, ya que no se podía contar con personal que realizara la orientación individual de los(as) interesados(as). Tuvo mejor recepción la jornada en la que se brindó información sobre los cursos y, a partir de la cual, si los docentes participaban del encuentro, los(as) interesados(as) podían hacer consultas y contar con información suficiente para tomar mejores decisiones durante su trayectoria formativa.

Sin embargo, algo que se repitió en las entrevistas fue la dificultad que tuvieron las IFP para documentar todas las acciones realizadas y, con esa información, lograr ajustes y mejoras.

### **Formación Profesional**

Con el desarrollo e implementación de la plataforma, fueron mutando hacia adentro de las instituciones las formas de gestionar la información: modificaron el sistema de inscripción de participantes de los cursos y la información solicitada a postulantes y cursantes; se cambió la manera en que se brindó información a los(as) interesados(as) y se transformó la forma de contar con nuevas herramientas digitales. De esta manera, los cambios instrumentados en cada institución permitieron cumplir con los nuevos requerimientos de la RENFOCEC.

De igual forma, se pusieron en marcha diversas ofertas de cursos *online* que permitieron a las IFP tener disponibles algunos cursos autogestionados, aun cuando la oferta de FP con el Ministerio se encontraba demorada o interrumpida. La *Figura 12* lo refleja:

*Figura 12 Oferta cursos online RENFOCEC*

**MULTIMEDIA / Cursos Online**

**Cursos MULTIMEDIA GRATIS para AFILIADOS y su GRUPO FAMILAR**

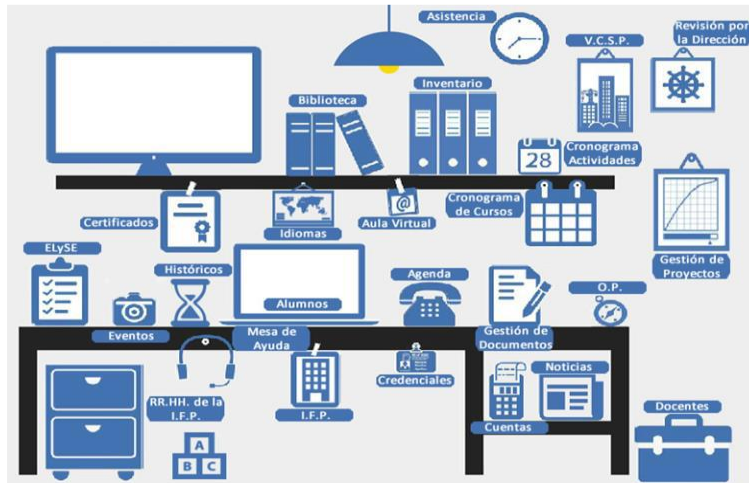
<b>ACCESS</b> Duración: 2 meses	<b>EXCEL</b> Duración: 2 meses	<b>OUTLOOK</b> Duración: 2 meses	<b>POWER POINT</b> Duración: 2 meses	<b>PUBLISHER</b> Duración: 2 meses
<b>WORD</b> Duración: 2 meses	<b>WINDOWS 7</b> Duración: 2 meses	<b>COREL X5</b> Duración: 3 meses	<b>INTERNET</b> Duración: 2 meses	<b>HTML</b> Duración: 2 meses
<b>REDES SOCIALES</b> Duración: 2 meses	<b>WORDPRESS</b> Duración: 2 meses	<b>COMMUNITY MANAGER</b> Duración: 2 meses	<b>CONTABILIDAD Y FINANZAS</b> Duración: 2 meses	<b>LIQUIDACIÓN DE SUELDOS</b> Duración: 2 meses
<b>IVA Y MONOTRIBUTO</b> Duración: 2 meses	<b>GANANCIAS Y B. PERSONALES</b> Duración: 2 meses	<b>TANGO</b> Duración: 4 meses	<b>INVENTARIO Y STOCK</b> Duración: 2 meses	

Fuente: Material de difusión confeccionado por la RENFOCEC

A continuación, en la *Figura 13* Vista de plataforma y sus módulos se suman imágenes de la plataforma y los módulos disponibles con el objetivo de ilustrar los cambios operados, al pasar de la

inexistencia de procedimientos de gestión a gestionar con una plataforma y con varias herramientas digitales.

Figura 13 Vista de plataforma y sus módulos



El menú de navegación del 'Sistema de Gestión Institución' incluye los siguientes ítems:

- Inicio
- Mapa de Procesos
- Tablero de Control
- Módulos
  - Administración
  - Inscriptos
  - Recursos Humanos
  - Horarios/Asistencia/Control de Ausentismo
  - Infraestructura y Equipamiento
  - Finanzas/Tesorería
  - Gestión de Proyectos y Documentación
  - Competencias Laborales
  - Vendedor
    - Próximamente ---
  - Administrativo
  - Cajero
  - Encuestas
  - Novedades
  - VCSP
  - Oferta Laboral
  - Mesa de Ayuda
  - Mailing
  - Biblioteca
  - Agenda/Calendario
  - Docentes
  - Glosario
- ISO 29990
- Campus Virtual
  - Campus Virtual (Des. Propio)
  - Coding School (Escuela de Código)
  - TPV (Ter. Pto. de Venta)
  - Renfocec.Tv
- Salir

La interfaz muestra la 'Consulta de Plantillas de Encuestas' con una barra de búsqueda y opciones de filtrado. Se muestran dos tablas de encuestas:

Id	Nombre	Detalle	Activa
1	Prueba 01	encuesta de prueba	Si
2	Prueba 2	encuesta de prueba 2	Si

Detalles de la Prueba 01:

Orden	Tipo	Pregunta
1	Radio Button	Estudios Cursados
2	Checkbox	Cursos Realizados
3	Texto	Otros Conocimientos
4	Checkbox	Calidad
5	Listbox	Seleccione una Opción
6	Radio Button	Ha utilizado APP para hacer desarrollos a nivel profesional
7	Texto	¿De que cuadro de futbol es simpatizante?
8	Radio Button	Satisfacción del cliente

Detalles de la Prueba 2:

Orden	Tipo	Pregunta
1	Radio Button	Que te pareció el curso
2	Checkbox	Plataforma de desarrollo

Fuente: Capturas de pantalla de la Plataforma de Gestión de la RENFOCEC



Al finalizar los PDM, la plataforma a la que llamaron “Sistema Hermes” contaba con diversos módulos. Los más relevantes fueron:

- Módulo Docente: este gestionaba el personal docente y contenía un espacio de “calificaciones”.
- Módulo Alumnos: en este, se procesaba la información de los(as) alumnos(as). A la vez, tenía la posibilidad de instrumentar un legajo de la/es estudiante al que podían ingresar desde la web o aplicación.
- Módulo de Asistencia: permitía múltiples usos, generando estadísticas e información para la Orientación Profesional y ajustes de gestión.
- Módulo Oferta/búsqueda laboral: permitía gestionar el alta de empresas que se vinculaban a cada Centro de Formación y que realizaban búsquedas de personal para cubrir diversas vacantes.

Se sumaron otras funcionalidades relacionadas con diversos programas que la Federación gestionaba con el Ministerio, por ejemplo, el Módulo para la Gestión de las Certificaciones de Competencias *online*. A continuación (*Figura 14*), se muestra una imagen de este:

*Figura 14 Módulo de Norma de Competencia Laboral*



Fuente: Capturas de pantalla de la Plataforma de Gestión de la RENFOCEC

A partir de los relatos recogidos, se pudo determinar que el uso de la plataforma fue obligatorio en el caso de los datos que correspondieron a la ejecución de los cursos de FP, pero fue desparejo en la carga de la información de gestión. Esto, según los(as) involucrados(as), tuvo que ver con que diversas actividades estipuladas para los Procesos Básicos no se realizaron en su totalidad o de manera sistemática y documentada, como se vio en los apartados anteriores.

### ***Evaluación Institucional y Seguimiento de Egresados(as)***

Sobre el Seguimiento de Egresados(as), un entrevistado manifestó que no lo llevaron adelante “porque los tiempos que demanda son importantes y nosotros articulábamos con la oficina de empleo y más que nada el seguimiento de egresados(as) lo hacen ellos”.

En todos los casos, las personas entrevistadas informaron que resultó muy complejo cumplir con el proceso y lo que primó fue informar que, en términos generales, se enteraron por diversos medios informales si un(a) participante de un curso conseguía trabajo. Muchos(as) relacionaron dicha particularidad a que en los pueblos chicos todos(as) se conocen o que la gente que trabaja en las IFP también son trabajadores(as) del sector comercio o delegados(as) del Sindicato. Esto permite que estén informados(as) mínimamente de lo que sucede en los espacios laborales de la zona de influencia de una institución de FP.

En cuanto a las actividades de evaluación y mejora de la gestión, las IFP que informaron cumplirlas son aquellas que fueron certificadas en su calidad de gestión por el IRAM y aquellas que tienen vinculación con el sistema educativo formal y cuentan —dentro de sus prácticas institucionales pautadas— con acciones de intercambio y evaluación.

### ***Infraestructura***

Como se dijo en el apartado anterior, el monto destinado a este tipo de acciones no podía exceder el 30 % del total del proyecto, lo que implicó que el dinero destinado a la compra de equipamiento y adecuación edilicia fuera bastante menor de lo que se estimaba que una IFP de estas características necesitara. La limitante, según informó el personal del Ministerio, estuvo fundada en que los proyectos y los fondos debían focalizarse primordialmente en los procedimientos y herramientas de gestión estipuladas en los Procesos Básicos del Referencial N.º 1, en tanto, el programa tenía como objetivo primordial fortalecer la gestión de las IFP.

De todas formas, la compra de equipamiento y la mejora en los espacios físicos fue uno de los cambios más rápidos y visibles en las instituciones e implicó un gran incentivo para llevar adelante otras actividades de gestión de menor impacto visible y a largo plazo, como pueden ser los procedimientos de gestión.

### **Análisis de la situación final**

Las impresiones de los(as) representantes de cada filial fueron bastante coincidentes. Si bien, por un lado, la implementación de la RENFOCEC significó un cambio institucional importante, en cuanto a la transparencia y orden de la información en la mejora de la FP que se brindó y en la consolidación en la política de la FP como uno de los pilares para cada sede sindical —más allá de la obra social y servicios tradicionales que estas brindan—, la implementación de nuevos procedimientos de gestión también implicó un desafío respecto de la posibilidad de llevarlos a cabo de manera sistemática y correcta.

En la mayor parte del país, las sedes sindicales tuvieron muchas veces escasos recursos humanos y económicos abocados a otras actividades. Quienes estuvieron a cargo de la gestión de la FP cumplían con múltiples funciones, incluidas las de la Secretaría General, si se trataba de localidades de menor

cantidad poblacional. Por lo tanto, la falta de personas, de conocimientos específicos de gestión y los bajos niveles educativos de quienes llevaron adelante estas tareas exigió a la RENFOCEC fortalecer el trabajo de las filiales con capacitación y brindarles mayor asistencia.

A su vez, también significó un obstáculo para la Red encontrar técnicos(as) formados(as) que cubrieran la extensión a nivel federal del proyecto y que fueran capaces de desarrollar e implementar procedimientos de gestión replicables en todas las sedes y de forma centralizada.

Algunas IFP profundizaron un camino ya iniciado hacía tiempo, como es el caso de las que formaban parte del sistema educativo de su provincia y que representaban el 25 % de las IFP que pertenecían a la RENFOCEC (ver Anexo 2 donde se listan las filiales). En estas, que ya eran centros de FP del sistema educativo, significó una legitimación del sindicato a nivel local. Se volvieron interlocutores(as) válidos(as) para el tratamiento de la agenda educativa local, se consolidaron como una opción de calidad y no solo como cursos “para los hijos y esposas de los afiliados”. Las filiales que no estaban incorporadas al sistema educativo iniciaron un proceso de institucionalización de la FP y representaron el 70 % de participantes de la Red. Estas modificaron sus estructuras internas nombrando a una persona responsable del área de FP que pudiera abocarse, en muchos casos, a una nueva institución dentro del sindicato, dejando atrás el formato de Área de Cultura que se ocupaba de cursos de tejido, colonia de vacaciones y actividades recreativas para jubilados(as).

La implementación del programa también visibilizó las tensiones en la gestión para las IFP en las que coexistían los sistemas de Educación y el SFC para aquellas instituciones mixtas (pertenecientes a un sindicato, pero que formaban parte del sistema educativo jurisdiccional). Así lo describía la coordinadora de una IFP de la provincia de Buenos Aires:

“A veces se complicaba la coexistencia de las normas de gestión de los Ministerios de Educación y estos criterios de gestión de calidad que impulsaba el Ministerio de Trabajo.

Por ejemplo, cuando tuvimos que certificar con IRAM, lo hacíamos con los cursos que teníamos de educación porque la continuidad con Trabajo siempre se interrumpía. Entonces, nuestras instituciones usaban para algunas cuestiones procedimientos de uno y de otro sistema, dependiendo de la funcionalidad operativa: tiempo, RRHH, etc.” (RIFP 2, comunicación personal, 2020).

Pocos fueron los casos (6 %) que decidieron, después de la implementación, no modificar sus formas de trabajo tradicional o establecidas a nivel local y dejar la Red. La mayor cantidad de las veces, estas resistencias se explican en la existencia de formas de gestión sindical reticentes a transformar los viejos modos de trabajo que dificultaban las posibilidades de mejorar los servicios a sus afiliados(as) y su contacto con la comunidad en general. Esto se profundizó por cuestiones políticas internas de la FAECYS o de la política local/nacional.

Asimismo, los condicionamientos y problemas de la implementación de la RENFOCEC también estuvieron relacionados con cuestiones administrativo-burocráticas, falta de recursos y puja de intereses de los múltiples actores que intervinieron en este proceso. Tanto para la FAECYS como en las filiales locales, un motivo por el cual la implementación de los procesos de gestión no se realizó completamente ni se institucionalizó la Red fue la falta de continuidad de los cursos de FP. Si no había cursos, las IFP no llevaban adelante su gestión como institución. Los tiempos administrativos del MTEySS fueron muy largos entre proyecto y proyecto de cursos de formación (dejaron a las IFP sin oferta hasta casi dos años). El financiamiento estuvo atado a los vaivenes políticos, cambios de funcionarios(as), de gobierno, recortes presupuestarios, etc.

Una de las autoridades de la FAECYS lo describió de esta manera:

“Se hizo mucho y está buenísimo. Pero es como todo, se trabajó los proyectos como islas y no estuvieron atados entre sí. Y es muy difícil lograr que las cosas continúen y se institucionalicen. Llega una partida de plata y está todo el mundo corriendo detrás. Para mí, el gran problema fue ese. La continuidad en la formación profesional” (RF1, comunicación personal, 2020).

La percepción sobre los problemas de tiempos burocráticos varía según la experiencia de los(as) responsables de cada filial. Aquellas que tuvieron un mayor nivel de institucionalidad, que son la mayoría de las observadas, fueron las que demandaron mejores procesos burocráticos, mayor cantidad de cursos para cada sede y continuidad en las acciones de formación. Esto tuvo que ver con que las actividades de FP —como producto de la creación de la RENFOCEC— adquirieron una importancia creciente en las instituciones y dieron sentido al trabajo de mejora de la gestión de estas. Las IFP que les daban menor importancia a los cursos de FP fueron menos demandantes respecto de las formas de trabajo y los tiempos que manejaba el Ministerio.

Si bien con el FGI de la Red se llevaron adelante todas las acciones que estaban previstas en los PDM, la consolidación de la gestión de calidad estuvo directamente vinculada con que las IFP contaran con una oferta de cursos disponible.

El SFC está pensado, como se indicó en el *capítulo 2*, para hacer funcionar de manera interrelacionada a los diversos programas que lo componen, siendo esta una de sus características más relevantes, lo cual da cuenta de una correcta planificación de políticas públicas. No obstante, si bien el Sistema presenta una planificación adecuada (en tanto toma en cuenta la necesidad de coordinación de los programas), la ejecución muestra que, si uno de los programas no es eficaz y/o eficiente, esto repercute en los resultados del resto de los que conforman el Sistema. La evaluación llevada adelante permitió

observar cómo la coordinación intrasistema se volvió crucial para mejorar la implementación de los programas.

En relación con los productos que fueron realizados en cada dimensión del Referencial N.º 1, las actividades que requerían mayores esfuerzos para las IFP que tenían escasez de RRHH calificados se implementaron con mayores dificultades y con una periodicidad poco regular. Por ejemplo, el registro formal y sistemático de las acciones ejecutadas fue uno de los mayores inconvenientes.

Por otro lado, se puede ver que, de las dimensiones que se especifican en los Procesos Básicos del Referencial N.º 1, la que mayores problemas trajo es la de Evaluación Institucional y Seguimiento de Egresados(as). Esto, sumado a la dificultad de registro de las actividades que se detectaron sugiere que la falta de recursos humanos suficientes y calificados, aun luego de las intervenciones, siguió afectando de manera sustantiva la posibilidad de implementar el sistema de gestión de calidad correctamente. A su vez, las actividades que las IFP priorizan son: por un lado, las de vinculación con el contexto socioproductivo y las de Orientación Profesional (actividades previas al dictado de cursos) y, por otro, el dictado de los cursos en sí mismo. En consecuencia, se observó que la priorización del uso de sus recursos estuvo volcada a las actividades que mejoraran y posibilitaran la ejecución de los cursos de FP en detrimento de aquellas que tendían a optimizar la gestión de la institución y a generar información valiosa para la mejora futura.

En este sentido, se encontró que, en las IFP, prima dar prioridad al dictado de los cursos de una manera mecánica, sin procesos reflexivos que permitan brindar mejores herramientas a quienes participan de la FP. Paralelamente, impera una necesidad de cumplimiento de los procesos y tiempos burocráticos y no de la calidad de las actividades que realizan estas instituciones.

En síntesis, las deficiencias encontradas durante la evaluación —que son identificadas en este capítulo—, se explican por diversas causas: que las intervenciones de política pública, como el programa

analizado en esta tesis, requieren subsanar las faltas de recursos humanos para su apropiada implementación. A su vez, el programa analizado no previó una extensión en el tiempo en el que se implementó o una asistencia continua que permitiera consolidar, con un poco más de tiempo, los procedimientos desarrollados en los PDM. Otra de las falencias que se desprende de la evaluación y que está relacionada con las propias instituciones (tanto las IFP como las de la FAECYS) es que priorizaron la realización de actividades con rédito a corto plazo y de mayor visibilidad, como elemento clave para el capital político de sus conducciones. Asimismo, los PDM fueron confeccionados de manera centralizada por la FAECYS, es decir, sin tener en cuenta las sedes destinatarias a quienes fideliza y les facilita la apropiación reflexiva de los procedimientos. Los encuentros presenciales estipulados tampoco fueron suficientes como mecanismo de apropiación por parte de las IFP de lo desarrollado en el marco de la implementación del programa. A propósito, es importante destacar que estos cambios institucionales llevan tiempo y una modificación en las culturas organizacionales, cuestiones que no pueden ser abordadas por una intervención ilimitada de tiempo, como lo son los PDM. Por último, es importante mencionar que la FAECYS y las IFP de la RENFOCEC son instituciones con una estructura burocrática, con todos los problemas y beneficios que conlleva esto, y esto tuvo un rol importante en las dificultades que se detectaron en la ejecución del programa.

Los problemas encontrados en los resultados responden a una multicausalidad que no se agota en los motivos indicados más arriba, y el peso de cada una puede ser diferente. Lo que se cree importante destacar es que todos estos motivos pueden significar el puntapié inicial para seguir indagando y hacer correcciones a futuro tanto en el caso del Ministerio como en la propia FAECYS.

Si el marco teórico de esta tesis se posicionara en los enfoques de la evaluación convencional de políticas públicas, habría que centrarse en señalar si se cumplieron o no los objetivos propuestos por



Fortalecimiento de la Gestión de la RENFOCEC. La conclusión es que, en este caso, no sucedió en su totalidad, en tanto algunas de las herramientas de gestión no se pudieron implementar o hubo dificultades para hacerlo. La relevancia de hacer esta evaluación a partir de la Sistematización de Experiencias es que posibilita no solo identificar la brecha entre objetivos planificados y resultados obtenidos, sino que permite conocer en profundidad otros aspectos que surgieron en este trabajo.

En tal sentido, los apartados debajo están centrados en identificar lecciones, aprendizajes y efectos no esperados de la implementación del programa del FGI.

## Capítulo 6: lecciones y aprendizajes

Como se mencionó en el *capítulo 1*, las lecciones y aprendizajes en la SDE surgen de la reflexión de los actores y su experiencia respecto de la intervención que se analiza. A continuación, se retoman algunas ideas que fueron apareciendo a lo largo de las entrevistas y del análisis de la información, y que, a la luz del estudio, permiten dar cuenta de varios temas que van más allá los objetivos planificados por el FGI, pero que surgieron a partir de la implementación de los PDM y de la creación de la RENFOCEC.

### **Transformaciones en cuanto a la percepción del rol de los sindicatos**

Según la declaración de los(as) referentes entrevistados(as), gracias a varios de los programas del SFC (FGI, FP y Certificación IRAM), se lograron acercamientos a los(as) empleadores(as) que con anterioridad no se daban. Estos(as) referentes(as) indicaron notar en su valoración una mejora en la percepción de la comunidad cuando las formaciones se realizaron en conjunto con universidades, en relación al prestigio que las instituciones educativas de nivel superior tienen y que legitima sus ofertas de FP y su IFP. Para una de las filiales de la región de Cuyo el hecho de haber dado cursos en conjunto con la Universidad Nacional facilitó la legitimidad de estos en cada lugar, lo cual se notó en la concurrencia e interés que se observaron al aumentar la cantidad de consultas que recibieron. En otros casos, se encontró que los sindicatos hicieron acuerdos con institutos superiores para contarles las ofertas en los centros de formación e invitarlos(as) a los cursos. La relación con otras instituciones educativas se tradujo en incremento de matrícula y de consultas por interés en la participación.

Estos nuevos vínculos con el contexto social y productivo, impulsados por una de las herramientas del FGI, implicó para los sindicatos algo más que contar con herramientas y saberes en el relacionamiento

entre instituciones que pudieran beneficiarse mutuamente y colaborar. Los(as) entrevistados(as), en su gran mayoría, mencionaron un cambio de percepción de la comunidad respecto del rol de los sindicatos, lo que también abundó en la autopercepción de este tipo de instituciones. Asimismo, pocos(as) entrevistados(as) observaron que algunos(as) empleadores(as) resultaron más accesibles en acordar con los sindicatos los permisos de trabajo para la realización de actividades de FP de trabajadores(as), relacionados con los cambios que se mencionaron más arriba en el párrafo.

Contar con mejores herramientas o saberes de vinculación tuvo varios efectos positivos, más allá de sus objetivos originales. Algunos de los(as) referentes entrevistados(as) mencionaron que la obtención de la Certificación IRAM constituyó un elemento de posicionamiento y legitimidad ante la comunidad, ante sus afiliados e, incluso, con los empleadores. De las 21 sedes iniciales de 2012, en los años subsiguientes, 19 certificaron la calidad de sus gestiones luego de pasar una serie de auditorías realizadas por el IRAM. Como se indicó en el *capítulo 2*, solo aquellas instituciones que fueron fortalecidas por un PDM son elegibles para la instancia de Certificación de la Calidad con el IRAM.

Las normas ISO forman parte del universo de las empresas privadas y de la producción, y al intervenir una organización como el IRAM en el proceso de certificación —con su renombre y su reconocimiento en el mundo empresarial—, la percepción por parte del sector privado hacia estas filiales sindicales se modificó de manera significativa. Fueron reconocidas como “instituciones serias”, según las propias palabras de los(as) referentes consultados(as).

Volviendo al tema de la autopercepción, y sin ahondar en este concepto, los(as) entrevistados(as) indicaron que, tradicionalmente, existió el preconcepción de que los sindicatos son el espacio donde los(as) trabajadores(as) se acercan solo con el fin de buscar mejoras salariales y para defensa de sus derechos. Además, eran percibidos de manera negativa por todos los actores sociales externos al mundo sindical. El

nuevo relacionamiento, a partir de la implementación de los programas del SFC, ofreció la posibilidad a las instituciones sindicales de percibirse como actores relevantes en otros ámbitos de la comunidad, como la educación y la mejora social, y no solo en el ámbito de las relaciones laborales. Es importante recuperar y visibilizar que las políticas de empleo que ofrece el SFC mejoran aspectos de las relaciones de las IFP de maneras más diversas que las que los programas que lo componen estipulan. A continuación, se ahondará en otros aspectos.

### **Posicionar al sindicato con un rol más amplio y vinculado con el contexto social**

Uno de los puntos centrales para tener en cuenta es que la incorporación de los cursos de FP — en acuerdo con el MTEySS— conllevó la inscripción de destinatarios(as) de planes sociales de empleo en tanto la FP es una de las maneras de realizar las contraprestaciones que los programas de empleo o el programa Progresar requerían para que los(as) beneficiarios(as) pudieran cobrar. El armado institucional para que esto sucediera implicó que las Oficinas de Empleo y/o la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (de aquí en adelante, GECAL) locales/provinciales realizaran derivaciones a las IFP correspondientes. En este caso, los sindicatos fueron parte del engranaje de una política social crucial y ejecutores de esta tanto en lo operativo como en lo administrativo.

La integración de los sindicatos a un engranaje de las políticas sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de los destinatarios de los planes de empleo, significó un crecimiento y un esfuerzo de gestión, pero, sobre todo, posicionar al sindicato con un rol más amplio y vinculado con el contexto social. Así lo contaba el secretario adjunto de una filial del Litoral:

“Fue muy importante porque antes solo nos manejábamos con afiliados. Ahora tenemos un rol social. Llevamos los cursos a toda la comunidad. A todos los ciudadanos que lo necesitan. En diferentes localidades de la provincia, en barrios carenciados. Logramos realizar cursos en quince localidades diferentes. [...] Te

diría que el 50 % de los chicos que vinieron con un plan, consiguieron trabajo en blanco. La mayoría quiere conseguir trabajo y no quedarse con un plan” (RIFP 3, comunicación personal, 2020).

De acuerdo con lo dicho por los(as) entrevistados(as), si bien observaron con mirada crítica las motivaciones iniciales que llevaron a los destinatarios(as) de los programas de empleo a realizar cursos de formación —en tanto entendieron que solo son realizados para cumplir con los requisitos formales y cobrar el monto correspondiente al programa, sin tener interés en la formación que reciben—, también señalan casos de éxito, tal como el caso de jóvenes que accedieron a trabajos formales. Esto les permite a los(as) representantes institucionales de la RENFOCEC y de las filiales valorar su aporte a la comunidad, a la vida de estas personas y a su rol fundamental para la ejecución de políticas públicas.

En síntesis, la reflexión de quienes fueron entrevistados(as) respecto de este nuevo papel más activo a nivel social y comunitario, que los posiciona como interlocutores válidos para la implementación de las políticas públicas de mejora de la empleabilidad, propone ampliar la mirada para el diseño de políticas públicas en cuanto a las funciones de los(as) destinatarios(as). Este doble rol de las IFP y de la RENFOCEC como beneficiarios de la puesta en marcha de los programas de FGI, a la vez que son ejecutores de las políticas de FP del SFC del Ministerio de Trabajo, merece ser tenido en cuenta en el diseño de políticas públicas y para pensar en la cogestión de los(as) destinatarios(as) como un propósito de estas.

### **El valor agregado de los cursos sectoriales**

Otro de los puntos a los que se refirieron los(as) entrevistados(as) respecto de la relación entre la FAECYS y el Ministerio fue que la especificidad de la oferta sectorial implicó que siempre los cursos tuviesen alta demanda. Como indicó un referente del Litoral: “Atención al cliente, cajero y repositor no son cursos que se encuentran en cualquier lado” (RIFP 3, comunicación personal, 2020). En el interior, salvo las capitales provinciales del país, el mayor empleador es el Estado en todos sus niveles. En segundo

lugar, se encuentra el sector de comercio. Y es por eso que la oferta de cursos gratuitos y de calidad representó un beneficio para afiliados(as), para trabajadores(as) del sector y para la comunidad en general. Y, así como es uno de los sectores que mayor empleo genera, también es uno de los que más trabajadores(as) en situación irregular tiene. Por ello, aquella persona que cuenta con formación específica dentro del sector tiene mayores posibilidades de moverse a puestos con mejores condiciones laborales, según explican referentes sindicales.

En las ciudades pequeñas (menos de 50.000 habitantes), el monopolio de las IFP sobre la oferta del sector de comercio no perduró en el tiempo. La incorporación de nuevas propuestas implicó la aparición de instituciones que empezaron a copiarlas. La secretaria General de una filial del litoral argentino indicó lo siguiente: “Ahora surgieron otros que dan algunos de nuestros cursos. Por eso vienen menos personas. Y porque tampoco es que en nuestra localidad creció mucho el comercio” (RIFP 4, Comunicación personal, 2020).

Estas cuestiones brindan información sobre el rol sumamente específico que cumple la FP, planificada e implementada por un actor del sector de actividad, ya que tiene un plus de valor por su especificidad, sus contenidos técnicos orientados al mercado de trabajo y por los(as) docentes que las brindan. Es en este diferencial de calidad y especificidad que se explican las ventajas de la cogestión de las políticas públicas para la mejora del empleo y de lo que se habló antes en este trabajo.

### **Necesidad de distribuir de mejor manera la información burocrática**

En el armado de implementación del trabajo en conjunto entre un sector de actividad y el MTEySS, intervienen diversos actores, lo que reproduce tramas organizacionales complejas.

En el caso de la FP incluye: las Oficinas de Empleo Municipales que deben derivar a los(as) destinatarios(as) de programas sociales a los cursos de formación; las antiguamente llamadas GECAL (hoy Agencias Territoriales), que son organismos del MTEySS distribuidas federalmente, que supervisan y asisten en el lugar a las instituciones que implementan políticas de empleo en cada provincia o región); los(as) técnicos(as) del MTEySS de nivel central, que asisten de manera técnica a las contrapartes sectoriales, como la FAECYS; las IFP, que deben gestionar información para todos los actores nombrados e implementar las acciones y rendir cuenta de ellas.

Los(as) directivos(as) y/o responsables de capacitación de las IFP tienen un nivel de intervención limitado, pero a su vez son responsables de lo que sucede en cada lugar y de cómo es el proceso de implementación situado en el territorio.

Este trabajo mancomunado, claramente, es complejo y, muchas veces, implica fricción entre algunos de los diversos actores. Por su parte, las filiales sindicales reclaman un mejor traslado de información y un mejor manejo planificado de los tiempos administrativos con los actores territoriales. El referente de una filial de la zona cuyana expresó que “de repente, después de meses o años sin novedades, llega la plata para los cursos y tenemos que salir a buscar a la gente corriendo, la GECAL nos exige cosas y los tiempos acá son distintos” (RIFP 1, comunicación personal, 2020).

Por otro lado, los sistemas de información del MTEySS para la FP implicaron importantes problemas para la carga y envío de la información: con los aplicativos, con las fechas para que el (la) beneficiario(a) cobrase, con los códigos de carga, etc.

El referente antes nombrado sumó:

“Mejorar los procesos de trabajo en conjunto entre todos: FAECYS, GECAL, Ministerio, filiales. La información que se maneje entre todos que sea la misma. Las diferencias políticas también fueron complicadas dentro del Ministerio y nos impacta a todos. En Buenos Aires no entienden que tenemos varios km para llegar a las localidades, la nafta y la seguridad [...] Y las plataformas de carga no cruzan datos con los DNI, etc.” (RIFP 1, comunicación personal, 2020).

Todo esto da cuenta de un entramado de actores que tienen diversos roles y tecnologías, algunas de las cuales requieren ser actualizadas y mejoradas para facilitar el trabajo de aquellos(as) que tienen menos capacidades de gestión y que, en última instancia, son quienes implementan las políticas de empleo del MTEySS en el territorio.

### **La falta de continuidad en la oferta de cursos debilita a las IFP**

Como se indicó más arriba, la dificultad en la gestión de los cursos de Formación implicó un problema en varios aspectos. Las acciones de Fortalecimiento Institucional en las IFP, que son las que convocan este trabajo, no se pueden llevar adelante cuando no hay cursos, porque no hay insumos ni personas para formar, vincular con el mercado de trabajo o derivar a otras instituciones, entre otras. De acuerdo con los dichos de los(as) entrevistados(as), la falta de cursos mina la voluntad y la motivación de los actores intervinientes. La interrupción en el tiempo y lo esporádico de las acciones produce problemas de credibilidad para las IFP, en tanto todo el capital social que ganan en un momento de trabajo se pierde en los espacios temporales en los que no hay actividad. Esto repercute en la sustentabilidad de las acciones y su desarrollo futuro. Si no se puede continuar con las tareas, difícilmente estas IFP inviertan recursos en personal capacitado para la gestión.



Uno de los entrevistados afirmó: “Es preferible hacer políticas más pequeñas pero constantes. Es inaudito que haya sindicatos que hayan adelantado, en algún momento, hasta quince millones de pesos para cubrir lo que el Estado nacional no estaba pagando” (RIFP 2, comunicación personal, 2020). Esta persona hizo mención al hecho de que algunos sindicatos tuvieron que pagar con su dinero salarios de docentes y gastos operativos, mientras el MTEySS no realizó oportunamente los desembolsos estipulados para la realización de los cursos, y así sostener las actividades de FP. Es por eso que un sindicato que no cuenta con fondos suficientes para financiar temporalmente las acciones hasta recibir los desembolsos pautados o demorados debe interrumpir las actividades de FP.

Recapitulando, se identificó una serie de aprendizajes positivos relacionados directamente con mejoras en la autopercepción por parte de las filiales sindicales participantes de la RENFOCEC, un reconocimiento al rol social y a una legitimación como actor relevante en la cogestión de las políticas para la mejora de la empleabilidad. En paralelo, apareció una reiterada lectura negativa de los actores, relacionada con las dificultades burocráticas y la demora en las transferencias de recursos que generan la falta de continuidad en la oferta disponible de cursos de Formación en sus IFP.

La SDE permitió tomar en cuenta lo interconectados que están la falta de oferta cursos con la consolidación de los nuevos procedimientos de gestión de las IFP. En simultáneo, permitió conocer aquellas cuestiones relacionadas con el cambio de percepción de las comunidades respecto de las sedes sindicales luego de la intervención del programa. La implementación del FGI, entre otros hallazgos, posibilitó la reflexión interna en la IFP en relación con la importancia de su rol social y como actor destacado en la puesta en marcha de políticas públicas que impactaran en los(as) destinatarios(as) de los programas de empleo. A su vez, la SDE representó una oportunidad de conocer los efectos de la

implementación de un programa que podría haber sido tomado como poco exitoso si solo se lo hubiese evaluado a través de metodologías tradicionales a partir de los resultados e impactos logrados.

En el próximo capítulo, se argumentarán las principales respuestas a las preguntas de investigación propuestas en cuanto a los resultados de evaluar la experiencia de la implementación del programa del FGI, a fin de formular algunas conclusiones y posibles líneas futuras de reflexión.

## Conclusiones

Es indudable que, más allá de la diversidad de desafíos que enfrentó la RENFOCEC —tanto sus IFP como la coordinación de la FAECYS—, el panorama luego de la intervención es completamente diferente respecto de la situación inicial que se describió y analizó en el presente trabajo, y que representó una mejora para las instituciones destinatarias. Algunos de los resultados fueron:

- Creación de una nueva estructura institucional dentro de la FAECYS.
- Diecinueve de las IFP participantes pudieron avanzar y afianzar la gestión de calidad mediante la Certificación IRAM.
- Cambios institucionales respecto de los roles de las personas que se desempeñan en las IFP.
- Desarrollo de procedimientos y herramientas que permitieron transparentar y homogeneizar la gestión de las IFP.

Se podrían seguir enumerando algunos otros logros relacionados y aprendizajes, pero ya fueron nombrados en capítulos anteriores. Tampoco es necesario volver a mencionar las dificultades que se encontraron y que se relataron en los últimos apartados de este trabajo. Sin embargo, es importante indicar que algunas estuvieron directamente relacionadas con particularidades del programa y cómo este funciona en relación con SFC, y otras, con las particularidades de las IFP participantes. Esta diferenciación de obstáculos y desafíos requiere de un análisis más profundo.

La heterogeneidad en la apropiación de las nuevas formas de gestionar de las IFP parece estar directamente relacionada con la trayectoria de la institución y/o a su pertenencia o no al sistema educativo formal, en tanto, las IFP con pertenencia doble (sindicato-sistema educativo) tienen una mayor institucionalidad y más recursos humanos dedicados a la gestión. Esta es una característica importante para tener en cuenta a la hora de pensar políticas públicas que pretendan mejorar los servicios educativos

que brindan instituciones que no forman parte del sistema formal, como es el caso de muchas de las IFP pertenecientes a la población objetivo del programa del FGI.

Podrían tomarse dos posibles caminos ante esta diversidad de las IFP: el primero es diseñar PDM que se focalicen aún más para dar respuestas asertivas a las dificultades de gestión que cada IFP tiene, en tanto las herramientas de diagnóstico e implementación del programa del FGI no logran saldar la brecha entre los requerimientos programáticos y lo que efectivamente las instituciones de FP pueden incorporar a sus prácticas cuando no cuentan con recursos institucionales. Joan Subirats señala al respecto: “La nueva época en que vivimos exige cada vez más políticas que sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad”, refiriéndose a esta necesidad de focalizar las políticas públicas (Subirats, 2006).

Otra posibilidad es buscar formatos de política pública que no sean de carácter programático: no con intervenciones de PDM acotados en el tiempo, sino que se tienda a crear un sistema de instituciones educativas orientadas a la mejora del empleo y la empleabilidad, y que se trate de una política pública universal, que prevea la provisión de recursos a lo largo del tiempo y que permita la sustentabilidad de las acciones y la mejora de las gestiones.

Esta última opción se asemeja mucho a lo que hoy en día la educación técnico profesional brinda —específicamente, en la rama de la Formación Profesional de cada provincia—. Dicha oferta educativa con la que cuentan las provincias de nuestro país es heterogénea y no responde a varios de los requerimientos de gestión que el Referencial indica: la adecuación de las ofertas se encuentra restringida por las limitantes del mismo sistema educativo para cambiar o recalificar docentes y modificar las ofertas en Centros de Formación de forma periódica; la actualización de los diseños curriculares se hace con una periodicidad cuestionable; el sistema de gestión no se basa en criterios de calidad, sino únicamente como

sistema burocrático tradicional, etc. No es el objetivo de este trabajo abordar las dificultades que el sistema educativo enfrenta hoy. Sin embargo, resulta interesante plantear la discusión respecto de que los formatos educativos y de mejora de la gestión de las instituciones que brindan FP en nuestro país deben ser revisados, sin hacer distinciones sobre el ámbito de aplicación que lo realiza (MTEySS o Ministerios de Educación provinciales). Hoy ninguno de estos diversos sistemas aparenta ser una mejor opción en relación con el otro en cuanto a la satisfacción de las necesidades de los(as) ciudadanos(as) a los que deban atender. A su vez, demandan destinar recursos para políticas públicas con objetivos similares, duplicando esfuerzos por parte del Estado.

En el caso de la RENFOCEC, cabe destacar que las intervenciones de política pública en formato de programa, basadas en una implementación acotada en tiempo (seis meses), resultaron insuficientes en los tiempos que requieren los cambios culturales de las IFP y en el tiempo que se deben ajustar las formas de trabajo internas, disponer de personal suficiente y capacitarlo. En síntesis, los resultados obtenidos permiten afirmar que los objetivos de este programa, en el caso que convoca, se hubiesen cumplido de manera más efectiva y eficientemente si se hubiese contado con mayor tiempo de ejecución para realizar todos esos ajustes y si se pudieran implementar correctamente las herramientas que se desarrollaron.

A estos escenarios complejos a los que debieron hacer frente las IFP de la RENFOCEC se suma que su participación, en el diseño y construcción de los PDM y sus productos posteriores, fue acotada y se concentró en la FAECYS, lo que implicó un mayor esfuerzo por parte de las instituciones en la apropiación de los nuevos procedimientos y lineamientos de gestión. Si bien hubo encuentros de los equipos y autoridades para la transferencia de metodología, prácticas y capacitación en el uso de las herramientas desarrolladas que intentaron morigerar estas dificultades no parecen haber sido suficientes.

Esto está íntimamente ligado a la arquitectura del programa que, en pos de ampliar la escala de la intervención, al crear las redes instituciones (como el caso de la RENFOCEC), compromete la eficacia en la intervención en tanto se aleja del formato de PDM individuales con cada IFP. Esto último no significa que un plan individual necesariamente resuelva la dificultad en la apropiación de nuevos procedimientos de gestión, pero para poder saberlo se debería contar con diversas evaluaciones que pudieran dar mayor peso a lo hasta aquí esbozado. La falta de otras instancias de evaluación sobre el programa aquí trabajado genera la imposibilidad de brindar mejores aportes a la temática y es una cuenta pendiente de cara a la rendición de cuentas. Esto se vuelve un problema estructural si se tiene en cuenta que dicho programa funciona desde 2005, habiendo sido implementado por todos los gobiernos que se sucedieron hasta el día de la fecha.

Retomando parte de los resultados y de los aprendizajes que se pudieron extraer de esta experiencia, no se puede dejar de analizar los problemas burocráticos a los que se enfrentaron los destinatarios de la RENFOCEC. Como siempre, las dificultades burocráticas son barreras para la correcta implementación de una política pública, ya que generan desincentivos para quienes participan y para quienes la gestionan. En el caso de aquellas políticas públicas que funcionan a través de acuerdos con actores extraestatales, se vuelve aún más complejo, porque intervienen muchos más actores y los tiempos institucionales se alargan de por sí. Cabe recordar que el SFC está diseñado para funcionar de manera mancomunada con otros actores sociales y políticos que no responden institucionalmente al Ministerio, sino que solo convenían con él. A propósito, se identificó el doble rol que cumplieron las filiales y la RENFOCEC, en tanto destinatarios y ejecutores de las políticas de mejora de la empleabilidad, lo cual difiere de los formatos verticales y tradicionales de ejecución de políticas públicas (*bottom up* y *top down*). Asimismo, difiere del análisis de las redes de políticas de Claudia Zurbriggen que plantea que los actores destinatarios tienen influencia en la implementación, pero no los identifica como ejecutores (Zurbriggen,

2011) Igualmente, hay diferencias con el enfoque de cogestión de política públicas que coloca a organizaciones sociales y privadas como “socios” en la implementación (García Delgado, 2007) y en las que se delegan funciones estatales sin cumplir el rol de destinatarios directos de una política pública. El doble rol de destinatarios y ejecutores se acerca más a un modelo híbrido de implementación que debería seguir siendo analizado.

Por otra parte, este doble rol genera oportunidades; como destinatarios, se hacen de recursos a los que no accederían de otra forma y con los que no cuentan, mientras que, como ejecutores de política pública, desarrollan un cierto capital social en sus comunidades que los legitima como actores relevantes en el ámbito de la ejecución de políticas públicas para mejora de la empleabilidad y del empleo. Las dificultades a las que este doble rol los expone están analizadas a lo largo de la investigación y se pueden sintetizar de la siguiente manera: se tensiona el funcionamiento de las IFP cuando no cuentan con los RR. HH. suficientes; las burocracias estatales interactúan con las burocracias sindicales, generando mayores problemas de ejecución; la multiplicidad de actores y tecnologías que intervienen en la puesta en marcha de los programas requieren desarrollar un sistema de interrelación que funcione coordinadamente entre las IFP y la RENFOCEC.

Por último, es relevante que se tengan en cuenta las cuestiones de coordinación entre programas del SFC. Como en diversos momentos de este trabajo se nombró, la falta de oferta de cursos de FP impide la posibilidad de implementar correctamente el FGI y resiente la capacidad de apropiación de los lineamientos de la gestión de calidad que el programa propone, lo que refleja nuevamente la necesidad de pensar la sustentabilidad del SFC. El Sistema no debería estar atado a la continua generación de planes y proyectos —que causan mayores problemas burocráticos y dejan la implementación de las políticas

públicas del sistema aún más vulnerables ante cambios de funcionarios y gestiones— ni a las reducciones de presupuestos y acuerdos con actores políticamente más relevantes que otros, etc.

Con lo hasta aquí dicho se entiende que las preguntas que en el origen se plantearon fueron respondidas a lo largo de las conclusiones y se dejó claro que las IFP participantes de la RENFOCEC mejoraron, en mayor o menor medida, sus gestiones. Además, se reflexionó sobre el Programa, cómo se implementó y cuáles fueron las dificultades a las que se enfrentó la RENFOCEC en particular y cómo esto impactó en el cumplimiento de los objetivos de política pública en general. También se pudo identificar las mejoras que para las IFP significó la intervención, aun aquellas cuestiones extraprogramáticas, como el prestigio institucional o el Fortalecimiento del rol social que pudieron desarrollar que implicaron aprendizajes y situaciones no previstas. Y, por último, se abordaron todas aquellas cuestiones relativas al ámbito del estudio de las políticas públicas, como son la coordinación entre programas, el diseño de mejores formatos de política públicas y las dificultades que reviste la gestión burocrática estatal, y su impacto en la implementación de políticas públicas para el caso particular que convocó.

A continuación, se esbozarán algunos temas que podrían ser tenidos en cuenta para futuras evaluaciones del programa del FGI. Si bien aquí se sitúan estas ideas en el marco del caso de la RENFOCEC, muchas cuestiones podrían extrapolarse a las experiencias de otros actores institucionales u otras políticas públicas.

- Es importante seguir trabajando en encontrar el equilibrio entre políticas públicas que puedan direccionarse a resolver necesidades de cada uno de los(as) destinatarios(as), con sus particularidades y, a la vez, manejar escalas de intervención extensas que busquen llegar a la mayor cantidad de destinatarios(as). Tal vez, un camino sea profundizar la participación de todos los actores intervinientes en mayores instancias de intercambio o en la confección de los



proyectos de PDM y en el desarrollo de los procedimientos de gestión, descentralizando aún más la participación de las sedes que participan.

- Es crucial rever los tiempos y formatos de este programa, sobre todo, teniendo en cuenta que los cambios institucionales en una IFP llevan tiempo y requieren recursos que hoy el programa no está resolviendo, por ejemplo, las cuestiones relativas a contar con los recursos humanos suficientes y a lo largo del tiempo. La sustentabilidad de las mejoras realizadas se ve afectada por estas cuestiones.
- Como en muchos casos, el buen diseño de una política pública no implica una buena implementación. El SFC cuenta con un correcto diseño que aborda con diferentes programas las diversas necesidades que la FP implica y tiene en cuenta los diversos actores que pueden ser socios a la hora de implementar una política pública para mejorar la empleabilidad y el empleo. En la práctica, se pudo corroborar que no se da de la manera planeada y que requerirá de mejores instancias de coordinación de programas y de mejores tecnologías para la gestión de estas políticas públicas de manera conjunta.

En relación con los aportes respecto a la evaluación de políticas públicas, se deben mencionar dos cuestiones:

- ❖ El uso de la SDE permitió determinar que la intervención tuvo múltiples consecuencias que resultaron beneficiosas para las IFP, aun en áreas que no estaban comprendidas en los lineamientos programáticos del FGI y aun cuando no todos los procedimientos se implementaron de la misma manera y con los mismos niveles de consolidación en todas las IFP que conforman la Red. También la SDE puede tomarse como una metodología legítima para la evaluación de este tipo de políticas públicas que conforman un entramado de programas que cooperan entre sí, no

solo identificando resultados o la falta de ellos, sino valorizando las experiencias y extrayendo aprendizajes, o como expresa Subirats “dar voz a la proximidad, a la comunidad en que se implementan esas políticas” (2006)

- ❖ Es importante seguir profundizando en la evaluación de políticas públicas que tengan destinatarios(as) como cogestores(as) en simultáneo, como es el caso de las políticas para la mejora del empleo que propone el SFC.

Para profundizar la reflexión sobre la calidad de la FP y sus instituciones, y, excediendo en cierta forma los objetivos planteados para este trabajo, es imposible no mirar críticamente el solapamiento de esfuerzos entre los sistemas educativos provinciales, el Ministerio de Educación de la Nación y el trabajo que el MTEySS realiza hace años en relación con la FP. El diseño e implementación del SFC está directamente relacionado con las falencias que los sistemas educativos provinciales tuvieron y tienen, tanto en lo relativo a brindar una educación técnico profesional de calidad, actualizada y dinámica como en la coordinación con otras políticas públicas que se impulsan desde otros niveles del Estado o en otros ámbitos de intervención, por ejemplo, los programas de empleo para desocupados(as). Hoy en día, no hay dudas de que la formación continua es una necesidad y un derecho de los(as) ciudadanos(as) que, si fuese garantizada correctamente por el sistema educativo, no requeriría solapamientos y duplicación de burocracias como sucede en la actualidad.

## Bibliografía

- Alkin, M. C. (2004). Comparing evaluation points of view. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Sage Publications.
- Alkin, M. C., & Carden, F. (2016). Raíces de la Evaluación: Una perspectiva internacional. En CAF (Ed.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Alkin, M. C., & Christie, C. (2012). An evaluation theory tree. En M. C. Alkin, & M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation roots: A wider perspective of theorists' views and influences*. California: Sage Publications.
- Ballant, X. (2016). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*.
- Bantar, H., Brown, B., & Neffa, J. C. (2015). *Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 21- Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS*. Buenos Aires: CEIL CONICET.
- Bertranú, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de Políticas Públicas - Modelos disponibles para construir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. VI / N° 10 / marzo - agosto 2019*, 151-188.
- Castillo, V., Ohanco, M., & Schleser, D. (2014). Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional. (O. I. (OIT), Ed.) *Serie Documentos de Trabajo N° 6 - OIT*.

- Catalano, A. M., Cols, S. A., & Sladogna, M. (2004). *Diseño curricular basado en normas de competencia laboral: conceptos y orientaciones metodológicas*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Claros, N. I. (2005). *SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGRÍCOLA Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA EN LA SUBCUENCA DEL RÍO COPÁN, HONDURAS*. Turrialba, Costa Rica: CATIE - Centro Agronomico Tropical de Investigación y Enseñanza .
- Feinstein, O. (2016). La evaluación pragmática de políticas públicas. (C. A. (CAF), Ed.) *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*, 27-48.
- García Delgado, D. R. (2007). Políticas Públicas. En D. (. Cravacuore, *Manual de Gestión Municipal Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios -.
- Hernandez Ochoa, H., & Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones Teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Año 9. N° 27, 455-472.
- IRAM, & MTEySS. (2016). *Referencial IRAM N° 1 - Requisitos de Gestión de la Calidad*. Buenos Aires: IRAM; MTEySS.
- Jara, O. H. (2001). Dilemas y desafíos de la Sistematización de Experiencias. *Seminario ASOCAM: Agricultura Sostenible Campesina de Montaña* (pág. 7). Cochabamba: Intercooperation.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2005). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

- Repetto, F., Masetto, F. P., & Vilas, M. J. (2006). *Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002 - 2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio - económica*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Obtenido de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5952>
- Rioja Velarde, R. E. (2013). *Sistematización de la experiencia : "Procesos de inscripción y evaluación de un centro de formación continua de acuerdo a la norma ISO 9001:2008"*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Morata.
- Subirats, J. (2006). ALGUNOS PUNTOS CLAVE SOBRE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. *Ánfora*, vol. 13, núm. 21, julio-diciembre, 17-41.
- Tapella, E., & Rodríguez Bilella, P. D. (2014). Evaluación y aprendizaje desde la práctica: la sistematización de experiencias. *Knowledge Management for Development Journal*, 51-64.
- Weinberg, P. D. (2014). *Formación Profesional en la Argentina: ruptura, continuidad, innovación* . OIT - Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (Méx.) vol.24 no.66 may./ago. Dossier. Ciudades y políticas urbanas*.

## Anexos

### Anexo 1 Formulario de precalificación



#### FORMULARIO DE PRECALIFICACIÓN DE INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL (IFP)<sup>1</sup>

Puntaje	Categoría

FECHA:
--------

Nombre y Apellido del Entrevistador/a:.....  
 GECAL: .....  
 Nombre y Apellido del Entrevistado/a y rol: (1) .....  
 (2) .....

1. DATOS DE LA IFP
Nombre de Institución Destinataria <sup>2</sup> : Nombre de la Institución Responsable <sup>3</sup> : REGICE <sup>4</sup> : CUIT/CUE: Tipología de Organización <sup>5</sup> : <input type="checkbox"/> Empresa/Cámara <input type="checkbox"/> Sindicato/Federación <input type="checkbox"/> Gobierno Municipal/Provincial <input type="checkbox"/> Universidad Públicas <input type="checkbox"/> Organización/Movimiento Social <input type="checkbox"/> Organización Religiosa <input type="checkbox"/> Otras Organizaciones No Gubernamental
Domicilio: ..... Localidad: ..... Municipio: ..... Provincia: ..... Prefijo: ..... Tel. .... Correo electrónico institucional: ..... Sedes auxiliares: 1. Dirección.....Municipio..... 2. Dirección.....Municipio.....

#### 2. ACCIONES DE LA IFP

##### 2.1. CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONVENIDOS CON EL MTEYSS DE LA NACIÓN

<sup>1</sup> Se recomienda iniciar el Formulario de Precalificación diciendo el Nombre del entrevistador/a y la Gerencia a la que pertenece informando que se está completando el formulario en el marco de la Línea de Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad que impulsa el MTEyFP que tiene objetivo de contribuir a la mejora y certificación de calidad de la gestión de las entidades que conforman tomando como referencia el modelo de gestión de la calidad, definido por el *Referencial MTEySS-IRAM*. El formulario es un instrumento de análisis de la situación de la IFP a fin de identificar el estado de situación presente en lo referido a las actividades de coordinación, dirección y control/seguimiento de una Institución de Formación Profesional.

Completar este formulario es importante para la IFP pueda identificar las necesidades y/ o problemas de gestión y contar con un diagnóstico que sirva para formular una propuesta de Plan de Mejora.

<sup>2</sup> La *Institución Destinataria* es el nombre de la sede donde se brinda la Formación Profesional, capacitación laboral o capacitación para el trabajo.

<sup>3</sup> La *Institución Responsable* es el nombre de la organización responsable legalmente de la IFP.

<sup>4</sup> En el caso de no contar con el número en el momento de la entrevista, la GECAL deberá completar el mismo. De no estar registrada, deberá gestionar su inscripción.

<sup>5</sup> Tipo de Organización: Atributo legal que figura en la escritura o documento de constitución que permite identificar a una persona jurídica y demostrar su constitución legal.

PROGRAMA <sup>6</sup>	NOMBRE DEL CURSO <sup>7</sup>	SECTOR DE ACTIVIDAD	Matrícula		Egreso	
			Año anterior .....	Año actual .....	Año anterior .....	Año actual .....
<b>Total de Participantes</b>						

## 2.2. OTROS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL QUE DICTA LA IFP

NOMBRE DEL CURSO	SECTOR DE ACTIVIDAD	Matrícula	
		Año anterior .....	Año actual .....
<b>Total de Participantes</b>			

## 2.3. DESCRIBIR OTRAS ACCIONES COMPLEMENTARIAS DE FP QUE EFECTÚA LA ORGANIZACIÓN (EJ.: Microemprendimientos, alfabetización, microcréditos, etc.)

.....

Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem  
(propuesta de cursos, diseño curricular, actividades complementarias, etc.)

## 3. ORGANIZACIÓN, RESPONSABILIDADES Y AUTORIDADES<sup>8</sup>

PUESTO DE TRABAJO	FUNCIONES (DESCRIPCIÓN)	CANTIDAD

<sup>6</sup> Nombre del Programa del MTEySS conveniado que provee la oferta formativa. Por ejemplo: Sectorial, Organizaciones sociales, TOL, Formación para el Trabajo, Gestión territorial, etc.

<sup>7</sup> Escribir la misma categoría denominada en los cursos FP financiados por el MTEySS

<sup>8</sup> Completar en los puestos existentes.

Director(a)		
Coordinador(a)		
Administrador(a)/ Secretario(a)		
Docente		
Tutor/Preceptor(a)		
Otros:		
<b>TOTAL</b>		

**4. PROCESOS DE APOYO**

**4.1 INFRAESTRUCTURA**

4.1.1. La estructura edilicia es

- A)  Propia
- B)  Comodato
- C)  Alquilada
- D)  Compartida

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem<sup>9</sup>**

4.1.2. ¿Cuenta con habilitación por la autoridad competente (en caso de corresponder)?

- A)  SI
- B)  NO

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem<sup>10</sup>**

4.1.3. ¿Se considera necesario adecuación edilicia para el desarrollo de actividades de formación?

- A)  SI
- B)  NO

4.1.4. ¿Cuenta con un plan de Higiene y Seguridad aprobado por un profesional habilitado?

- A)  SI
- B)  NO

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem**

4.1.5. Seguridad, higiene y accesibilidad

Seleccionar las opciones SI / NO (o completar en observaciones en casos donde se presenten ambigüedades). Asegurar que la IFP dispone de y mantiene una infraestructura tal que le permite prestar sus servicios en forma adecuada.

<b>A) Adecuación edilicia</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Observaciones</b>
Pasamanos en las escaleras (si hubiera). Provisión de agua potable. Baños para hombres y mujeres. Rampas de accesibilidad. Iluminación apropiada.			
<b>B) Equipamiento</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	

<sup>9</sup> La documentación probatoria es requisito excluyente para considerar afirmativa la respuesta. Esta aclaración vale para todas las preguntas siguientes que soliciten adjuntar documentación

<sup>10</sup> Idem.





Calefacción y refrigeración de los ambientes. Matafuegos aprobados con cantidad apropiada de acuerdo a superficie. Señalización de emergencia. Botiquín de primeros auxilios con todos los elementos necesarios y cantidad apropiada de acuerdo a población			
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem  
(Registro fotográfico, incluyendo panorámicas de la IFP)**

4.1.6. ¿En qué categoría/s ubicaría al equipamiento, utilizado durante la formación, de acuerdo con el nivel tecnológico imperante en el mercado?

- A)  Última generación    B)  en vigencia    C)  Desactualizado

4.1.7. ¿Cómo considera el equipamiento y las herramientas de uso didáctico para la formación?

- A)  Muy Bueno    B)  Bueno    C)  Regular o Malo

4.1.8. El equipamiento que utiliza para el apoyo a la gestión (mobiliario y equipamiento informático) es:

- A)  Muy Adecuado    B)  Adecuado    C)  Insuficiente

**5. COMPETENCIA DE RECURSOS HUMANOS**

5.1. Indique antigüedad de la Institución en actividades de formación profesional:  años

5.2. ¿Ha recibido capacitaciones técnicas por parte del MTEySS? ¿Cuáles?

.....  
 .....

5.3. ¿Ha recibido capacitaciones técnicas por parte de otra Institución? Indique organización y temática.

.....  
 .....

5.4. ¿Conoce normas de Calidad ISO del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM)? ¿Cuáles?

.....  
 .....

5.5. ¿Tiene legajos<sup>11</sup> actualizados del personal de la institución?

- A)  SI    B)  NO

**6. PROCESOS BÁSICOS**

**6.1. GESTIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN CONTINUA**

<sup>11</sup> Se entiende por legajo a un documento o carpeta que contiene información acerca de cada trabajador de la institución y que se utiliza para realizar un seguimiento de la relación laboral

**Detección de las necesidades de formación profesional**

6.1.1 ¿Qué fuentes de información o de consulta utiliza para definir la oferta formativa?

*(Puede marcar más de una opción)*

- A)  Consulta a representantes sectoriales.
- B)  Consulta a organismos de gobierno nacional, provincial o municipal
- C)  Consulta a las IFPs de la zona de influencia
- D)  Consulta a participantes de los cursos
- E)  Otros ¿Cuál/es? .....

6.1.2. ¿Mantiene intercambios o articulación con organizaciones sindicales, empresarias y/o sociales, en relación a su oferta formativa? Especificar.

.....  
 .....  
 .....

6.1.3. ¿Con qué periodicidad mantiene contacto?

- A)  por lo menos cada 3 meses
- B)  No está establecida

**Sistema de Información y Registro de acciones de Formación Profesional**

6.1.4. ¿Utiliza la institución algún sistema de información para la carga de datos de cursos de formación profesional?

- A)  SI
- B)  NO  pase a 6.1.7

6.1.5. ¿Cuáles?

- A)  Sistema Informático de Gestión de Empleo
- B)  Programa de carga de cursos
- C)  Planilla informatizada
- D)  Libro de curso
- E)  Otros ¿Cuáles? \_\_\_\_\_

6.1.6. ¿Cuenta con bases de datos o sistemas informáticos específicos para la gestión de la información del centro de formación?

- A)  SI
- B)  NO

6.1.7 ¿Cree que el personal se encuentra debidamente capacitado para realizar las tareas de carga y manejo de la información?

- A)  SI
- B)  NO

**Comunicación**

6.1.8. ¿Realiza acciones de difusión de la identidad y la propuesta formativa de la IFP?

- 1)  SI
- 2)  NO  Pasar a la pregunta 6.1.9

¿Cuáles?

- A)  Publicidad en medios masivos de comunicación
- B)  Volantes
- C)  Página Web
- D)  Charlas informativas
- E)  Otros ¿Cuáles? .....

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem**

6.1.9. ¿Cuenta con cartelera acorde al sistema gráfico aprobado por el MTEySS?

- A)  Si
- B)  No  Pasar a la pregunta 6.2.

¿Cuáles?

- A)  Cartel de fachada
- B)  Placa de acrílico
- C)  Cartel de oferta formativa





¿Cuáles?

- A)  Datos personales
- B)  Posición frente al trabajo (ocupado, subocupado o desocupado)
- C)  Sector de actividad del actual o último trabajo
- D)  Experiencia de formación
- E)  Nivel de educación alcanzado
- F)  Expectativas en relación a la formación buscada
- G)  Necesidades personales en relación a la formación
- H)  Otros ¿Cuál/es?.....

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem  
(ficha de inscripción – talleres - encuesta – informes – pautas de entrevistas)**

6.2.7. ¿Se comunica a los/as aspirantes a los cursos que brinda la institución?:

- |                                         |                                |                                |
|-----------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Contenidos                              | A) <input type="checkbox"/> Si | B) <input type="checkbox"/> No |
| Modalidad de cursada                    | A) <input type="checkbox"/> Si | B) <input type="checkbox"/> No |
| Condiciones de ingreso                  | A) <input type="checkbox"/> Si | B) <input type="checkbox"/> No |
| Requisitos de egreso                    | A) <input type="checkbox"/> Si | B) <input type="checkbox"/> No |
| Características del Sector de actividad | A) <input type="checkbox"/> Si | B) <input type="checkbox"/> No |

En caso de respuesta A, explique brevemente el modo en que las realiza.....

.....

**Si existiese, adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem  
(entrevista - ficha de inscripción – volantes)**

6.2.8. Indique el nivel de retención de la matrícula de los cursos de FP financiados por el MTEySS<sup>14</sup>

- A)  Mayor al 80%
- B)  Entre el 60% y 80%
- C)  Menos del 60%

6.2.9. ¿Identifica / detecta situaciones que puedan obstaculizar el acceso y permanencia en la formación?

- A)  SI
- B)  NO **→ Pasar a la pregunta 6.2.11.**

6.2.10. ¿Asiste en la búsqueda de soluciones?

- A)  SI
- B)  NO

En caso de respuesta A, explique brevemente el modo en que las realiza

.....

6.2.11. ¿Asiste a los participantes de los cursos para la inserción laboral?

- A)  Elaboración de proyecto ocupacional
- C)  Diseño de Curriculum vitae
- D)  Prácticas en Entrevistas laborales
- E)  Desarrollo de emprendimiento productivo
- F)  Consulta a Oficinas de Empleo o GECAL
- G)  Organiza un acompañamiento sistemático de egresados para fortalecer su empleabilidad
- H)  Bolsa de Empleo
- I)  No asiste
- J)  Otros ¿Cuáles?.....

**Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem  
(material informativo – informes)**

**OBSERVACIONES:**

<sup>14</sup> En caso de no dictar cursos financiados por el MTEySS, indicar aquel que la IFP considera más importante



### 6.3. FORMACIÓN PROFESIONAL

6.3.1 Los diseños curriculares/programas de estudio que se utilizan han sido elaborado por:

- A)  La propia institución. Indicar fecha de última elaboración: .....
- B)  Entidades educativas jurisdiccionales (nacionales/provinciales/municipales)
- C)  El MTEySS
- D)  Otros: Indique.....

6.3.2. ¿Tiene formulado un proyecto educativo institucional?

- A)  SI B)  NO

Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem

6.3.3. ¿Cuentan con un modelo de diseño de planificación de clase?

- A)  SI B)  NO → Pase a pregunta 6.3.5

Adjunte documentación probatoria a efectos de evaluar este ítem

6.3.4. El diseño es provisto por:

- A)  El docente a cargo del curso
- B)  La Dirección de la IFP
- C)  Otros:.....

6.3.5. ¿Qué mecanismos utiliza para la evaluación de las competencias de los estudiantes?

- A)  Evaluación teórica B)  Práctica en clase
- C)  Prácticas laborales en ámbitos de trabajo D)  Integración teoría y práctica
- E)  Otros mecanismos ¿Cuáles?..... F)  No realiza

6.3.6. ¿Existe interrelación entre el equipo docente y la dirección en pos de mejorar la calidad de la enseñanza?

- A)  SI B)  NO

6.3.7. ¿Qué dispositivos existen para la formación de los equipos de trabajo de la IFP?

- A)  Talleres de Formación de Formadores del MTEySS
- B)  Participación en Congresos, Seminarios y Talleres
- C)  Talleres de Autoformación
- D)  Reuniones de Equipo de Trabajo.
- E)  Otros ¿Cuáles? .....

6.3.8. ¿Qué temáticas requieren una formación específica de los equipos de trabajo de la IFP? Marcar el más relevante.

- A)  Jóvenes
- B)  Personas en situación de discapacidad
- C)  Personas en situación de vulneración social
- E)  Personas con adicciones.
- A)  Adultos Mayores
- B)  Emprendedurismo/Economía social
- C)  Seguridad e Higiene
- E)  Otros ¿Cuáles? .....

OBSERVACIONES:

### 6.4. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

6.4.1. ¿Cuenta con un mecanismo que permita obtener información actualizada sobre la situación laboral de sus egresados?



A)  SI B)  NO → Pase a la pregunta 6.4.4

¿Cuál/es?.....

Adjunte modelo u otro tipo de documentación a los efectos de evaluar este ítem

6.4.2. ¿Con qué periodicidad obtiene la información?

A)  No está establecida B)  De 6 meses a 1 año C)  Más de 1 año

6.4.3. ¿Qué utilidad le asigna a esa información?

- A)  Archivo de datos útiles
- B)  Reorganización de las acciones formativas
- C)  Reorganización de estrategias institucionales
- D)  Difusión pública de los resultados institucionales
- E)  Otra utilidad ¿Cuál?.....

6.4.4. ¿Realiza acciones de evaluación institucional?

A)  SI B)  NO → Fin de la entrevista

¿Cuáles?  
.....  
.....

6.4.5. ¿Realiza alguna actividad como consecuencia de los resultados de la instancia de evaluación institucional?

A)  SI B)  NO

¿Cuáles?  
.....  
.....

6.4.6. ¿Con qué poblaciones evalúa la gestión institucional?

A)  Participantes B)  Docentes C)  Directivos D)  Consejos Consultivos

6.4.7. ¿Se revisan las acciones y resultados en forma regular?

A)  SI B)  NO

¿Qué se revisa?  
.....  
.....

**OBSERVACIONES:**

## Anexo 2 Listado de Instituciones que conformaron la RENFOCEC

Institución	Localidad	Provincia	Resolución	Pertenencia (mixto o sindical)	Año de incorporación a la Red
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Mendoza	Mendoza	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Rio Cuarto	Córdoba	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Quilmes	Buenos Aires	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Gral. Pueyrredón	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Juan	San Juan	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Salvador de Jujuy	Jujuy	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Nicolás	Buenos Aires	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Chivilcoy	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Pedro	Buenos Aires	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Martín	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Trelew	Chubut	Protocolo 10	Sindical	2012

Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Miguel de Tucumán	Tucumán	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Avellaneda	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	La Plata	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Santa Rosa	La Pampa	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Rafael	Mendoza	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Capital Federal	Capital Federal	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Lomas de Zamora	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Rio Tercero	Córdoba	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Bella Vista	Corrientes	Protocolo 10	Sindical	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Morón	Buenos Aires	Protocolo 10	Mixto	2012
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Junin	Buenos Aires	1848/17	Sindical	2017
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Nicolas	Buenos Aires	1848/17	Sindical	2017
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Tandil	Buenos Aires	1848/17	Sindical	2017



Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	San Pedro	Buenos Aires	1848/17	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Esperanza	Santa Fe	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Rosario	Santa Fe	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Santa Fe	Santa Fe	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Rafaela	Santa Fe	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Villa Carlos Paz	Córdoba	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	La Falda	Córdoba	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Córdoba	Córdoba	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Cosquín	Córdoba	1587/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Goya	Corrientes	660/17	Sindical	2017
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	La Paz	Entre Ríos	660/17	Sindical	2017
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Puerto Iguazú	Misiones	660/17	Sindical	2017
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Oberá	Misiones	660/17	Sindical	2017

Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Posadas	Misiones	660/17	Sindical	2017
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Neuquén	Neuquén	1588/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Ushuaia	Tierra del Fuego	1588/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Puerto Deseado	Santa Cruz	1588/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Río Gallegos	Santa Cruz	1588/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Salta	Salta	2008/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	La Rioja	La Rioja	2008/16	Sindical	2016
Centro de Formación Continua de los Empleados de Comercio	Santiago del Estero	Santiago del Estero	2008/16	Sindical	2016

**Celeste:** IFP que participaron por segunda vez en un proyecto

**Marrón:** IFP que dejaron de participar de la Red

## Anexo 3 Programa del encuentro de intercambio y transferencia

**1º ENCUENTRO NACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO Y GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LA RENFOCEC**

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS EMPLEADOS DE COMERCIO PARA EL SIGLO XXI

- Lugar: (FAECYS) Julio A. Roca 644, CABA
- Fecha: 16, 17 y 18 de Agosto de 2017

Miércoles 16 de agosto	
HORARIO (HS)	TEMARIO
14:00	Acreditación
14:30	<b>Palabras de bienvenida:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cro. Omar Bellicoso (<i>Secretario de Cultura y Capacitación</i>)</li> <li>- Dra. Vanina Molinari (<i>Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional</i>)</li> <li>- Miembros del <b>Secretariado Nacional</b> (a confirmar)</li> </ul>
15:15	Recorrido de la gestión de la Secretaría 2009/2015 y 2016/2017
15:30	Presentación de las actividades durante los 3 días
15:45	Presentación de los participantes
16:15	<b>Presentación de los proyectos que estamos ejecutando</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencias Laborales (<i>Rol Vendedor</i>)</li> <li>- Competencias Laborales (<i>Rol Administrativo y Cajero</i>)</li> </ul> <b>Técnica: Living con miembros de la UTG (CAC, CAME, FAECYS, MTEySS)</b>
17:00	Coffee Break
17:15	<b>Presentación de proyectos material audiovisual</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Director de los cortos</li> <li>- Muestra de materiales</li> <li>- Demo de filmación Federal/ Colaborativa</li> </ul>
18:00	Síntesis de la jornada, presentaciones del siguiente día
18:30	Fin de actividades
Jueves 17 de agosto	
HORARIO (HS)	TEMARIO
9:30	Palabras de bienvenida
9:45	Presentación de los Proyectos que hoy tenemos que ejecutar (Sectorial, FI, FF, Aulas móviles, Calidad 29990)
10:00	Presentación Sectorial Centro Sur y Centro Norte
11:30	Coffee Break
11:45	Formador de formadores
12:30	Aulas móviles (MTEySS - FAECYS)
13:30	Almuerzo
14:30	Presentación proyectos FI por miembros del MTEySS
15:15	Presentación de herramientas de Gestión de Formación Profesional
16:30	Coffee Break
16:45	Transferencia SGFT
18:00	Gestión de Calidad (ISO 9001) y (ISO 29990)
18:45	Síntesis y cierre
Viernes 18 de agosto	
HORARIO (HS)	TEMARIO
10:00	<b>Acto formal:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Palabras del <i>Secretario de Cultura y Capacitación, Omar Bellicoso</i></li> <li>- Palabras del <i>Subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional del MTEySS, Conrado Reinke</i></li> </ul>
11:00	Conferencia INTEL educación
11:40	Presentación EXO
12:15	Presentación proyecto – INNOVA FP "Hacia dónde vamos"
13:30	Cierre y almuerzo final



*Anexo 4 guion entrevista a referentes FAECYS*

- **Nombre completo**
- **Cargo y permanencia en el mismo.**

**Cuestionario orientativo. Puede sumar impresiones personales o cuestiones contextuales que no están en el cuestionario.**

- 1- ¿Cómo surge la idea de crear una Red de Centros de Formación Profesional de la FAECYS?
- 2- ¿Las instituciones que fueron sumadas a los proyectos lo hicieron voluntariamente?
- 3- ¿Se realizaron acciones previas, donde se informó de las actividades que se iban a realizar, cuáles eran los objetivos que se pretendían alcanzar, etc?
- 4- ¿Cómo fue el proceso de implementación del Fortalecimiento?
- 5- ¿Cuáles fueron los logros más significativos que se alcanzaron?
- 6- ¿De qué manera crees que esto influyó en el funcionamiento de las IFP?
- 7- ¿Encontraste algún efecto no deseado que se haya visualizado a partir de este desarrollo?
- 8- ¿Crees que la RENFOCEC es sustentable en el tiempo?
- 9- ¿Qué cosas, a la luz de lo sucedido, cambiarías?
- 10- ¿Qué esperas para el futuro de la RENFOCEC?
- 11- Comentarios o impresiones al respecto.

*Anexo 5 guion de entrevistas a referentes de IFP de la RENFOCEC*

- **Nombre completo**
- **Cargo y permanencia en el mismo.**

**Cuestionario orientativo. Puede sumar impresiones personales o cuestiones contextuales que no están en el cuestionario.**

1. Por favor, contame como fue el inicio de trabajo en el marco de RENFOCEC. ¿La creación de la RENFOCEC implicó una diferencia en la forma de trabajar del centro? ¿Qué les dio la RENFOCEC?
2. En caso de que el centro no existiera previo a la creación de la RENFOCEC ¿Hubo una decisión formal de creación de un centro?
3. ¿Ustedes pudieron trabajar la gestión de calidad? Las dimensiones de calidad: Vinculación con el Contexto social y productivo, Orientación Profesional, etc.
4. Si no certificaron con el IRAM: ¿Les interesaría avanzar en certificación de calidad?
5. Si certificaron calidad con IRAM: ¿Después del 2016 (Certificación) aplicaron los procedimientos?
6. ¿Qué rol cumplen los cursos de formación? ¿Los cursos que tenían eran solo para población de los programas de Empleo o mezclaban con gente del sindicato?
7. ¿Qué cosas notas que cambiaron en la institución de formación, en la comunidad, etc.? ¿En el sindicato?
8. ¿Qué cosas podrían haber sido mejor? ¿Qué cosas mejorarías?
9. ¿Cuál es el aprendizaje que te llevas? que le dirías a otros compañeros que no avanzaron aun de Formación Profesional?

*Anexo 6 Guion de entrevistas funcionarios del Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*

- **Nombre completo**
- **Cargo y permanencia en el mismo.**

**Cuestionario orientativo. Puede sumar impresiones personales o cuestiones contextuales que no están en el cuestionario.**

1. En términos generales, cómo describiría la experiencia de trabajo en conjunto con la FAECYS.
2. ¿Cuáles fueron los objetivos principales del proyecto RENFOCEC?
3. ¿El MTEySS entiende que los objetivos fueron cumplidos?
4. ¿Qué cuestiones identifica como relevantes del proyecto y sus resultados?
5. ¿Recuerda algún tipo de problema que haya surgido durante la ejecución del proyecto?
6. ¿Identifica algún tipo de cambio o resultado que no estaban previstos en los proyectos?
7. ¿Qué aprendizajes propios/institucionales y de los demás actores intervinientes identifica?