



SERIE ENSAYOS CEM N°19 - ENERO 2019

# POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO

---

para el trabajo del futuro

## INNOVACIÓN Y SOCIEDAD: INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES. ENTRE LA INCLUSIÓN Y LA COMPETITIVIDAD

### Contexto actual: Cambio e incertidumbre

La característica de los cambios productivos en esta etapa del capitalismo se caracteriza por combinar cambios en las formas de organizar el trabajo e innovaciones tecnológicas que impactan en la generación de maquinarias, equipos, herramientas e insumos.

La así llamada Cuarta Revolución Industrial abarca fenómenos derivados de las anteriores revoluciones, sin embargo estos cambios en términos de magnitud, velocidad y alcance impactan en la forma de vivir, trabajar y relacionarnos con otros. Aún en base a desigualdades regionales propias de nuestro país las posibilidades que brinda el acceso a dispositivos móviles<sup>1</sup>, da lugar a un poder de procesamiento, una capacidad de almacenamiento y un acceso al conocimiento sin precedentes.

Además de los cambios producidos en la organización del trabajo que derivan en fenómenos como tercerización, subcontratación, informalidad o desarrollo de cadenas de proveedores o clúster, es importante analizar la confluencia de avances tecnológicos que abarca campos tan amplios como la inteligencia artificial, la internet de las cosas, la robótica, la impresión 3D, la nanotecnología, la ciencia de los materiales, el almacenamiento de energía, la biotecnología, entre otros.

Estos cambios afectan la economía y la sociedad, remodelando los sistemas de producción, la provisión de servicios, la transparencia en las políticas pero a nivel social afectan la forma en que trabajamos, nos informamos y nos expresamos. Es decir, estos procesos de innovación afectan sectores, oficios, calificaciones (en todos sus niveles), nuevas formas de trabajo, pero también los comportamientos ligados al consumo y al ejercicio de la ciudadanía.

*“El cambio tecnológico es un proceso complejo, no lineal, progresivo y que requiere una gran cantidad de recursos, y es impulsado por fuerzas que no son únicamente económicas, sino también sociales y políticas”<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> A tal punto que en la actualidad Argentina se ha convertido en la nación latinoamericana en donde más teléfonos inteligentes hay por habitante. En Argentina hay 39,9 millones de usuarios únicos de teléfonos celulares, según el estudio Mobile Regional Insights, que elabora la Mobile Marketing Association. Según sondeos realizados por la consultora Deloitte, 91% de los encuestados en la Argentina respondió que posee un "smartphone", más que México (89%), Brasil (87%) e, incluso, los Estados Unidos (82%). En <https://www.baenegocios.com/negocios/Argentina-es-el-pais-de-la-region-que-tiene-mas-smartphones-por-habita-nte-20180129-0022.html> - 28-1-2018

<sup>2</sup> NÜBLE, IMGARD: “Los cambios tecnológicos y el trabajo del futuro: Cómo lograr que la tecnología beneficie a todos”. En OIT: “La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo”. Nota Informativa Nro. 1. 2017.-

Para acompañarlo, impulsarlo o direccionarlo es necesario contar con una discusión social amplia, democrática, participativa sobre el tema, que oriente a quienes deciden, diseñan y gestionen las políticas involucradas. Promover la justicia social en el acceso al conocimiento es el eje para la reconstrucción de una ciudadanía portadora de derechos y responsabilidades, un Estado presente donde las fallas del mercado dejan “brechas”, actores proactivos y responsables en el abordaje y profundización de una temática que atraviesa nuestra sociedad.

En el informe presentado el 22 de enero de 2019 por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: “Trabajar para un futuro más prometedor” (OIT. 2019) propone “un programa centrado en las personas para el futuro del trabajo que fortalezca el contrato social, situando a las personas y el trabajo que realizan en el centro de las políticas económicas y sociales y de la práctica empresarial”. Este programa nos presenta tres ejes de actuación:

1. Aumentar la inversión en las capacidades de las personas
2. Aumentar la inversión en las instituciones del trabajo
3. Incrementar la inversión en trabajo decente y sostenible

En relación al primero de los ejes, busca incidir en las dimensiones más generales de desarrollo y progreso en las condiciones de vida de las personas que haga posible ampliar sus oportunidades y mejorar su bienestar. Para ello:

- El **derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida** que permita a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente. Engloba el aprendizaje forma y no formal. Proponiendo un ecosistema de aprendizaje a lo largo de la vida que sea efectivo y cuente con la financiación adecuada.
- **Incrementar las inversiones en las instituciones, las políticas y las estrategias que presten apoyo a las personas a lo largo de las transiciones que entraña el futuro del trabajo.** Esto implica atravesar la barrera de la población económicamente activa para analizar el tema desde la perspectiva tecnológica de una ciudadanía digital que favorece el acceso al derecho a adultos mayores. Las políticas activas del mercado de trabajo han de hacerse proactivas y han de ampliarse los servicios públicos de empleo.
- Aplicar un **programa transformador y medible para la igualdad de género.**
- **Proporcionar protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez.**

## ¿Cuál es el alcance de las políticas?

En primer lugar, nos permitimos tomar el desafío de la OIT y plantear una mirada amplia al conjunto de la población. Sobre esta base entendemos que abordar el tema de la desigualdad desde la perspectiva de las capacidades permite preocuparnos no sólo por los recursos económicos, ya que los ingresos son sólo una de las dimensiones que influye en su desarrollo. Esta perspectiva nos permite focalizarnos en otra dimensión vinculada a aspectos educativos-formativos y de empleo analizando las necesidades formativas de la población, las demandas derivadas de los cambios tecnológicos y organizacionales y una perspectiva sustentable de las políticas de formación a lo largo de la vida en términos de la institucionalidad que la sostiene.

Según estimaciones del INDEC para el 2022 la población argentina tendrá 46.234.763 habitantes, de los cuales 23.525.352 serán mujeres.

Ahora bien, dada las limitaciones del dato estadístico educativo, tomaremos como referencia la población estimada al 1ero de julio de 2016, en ese momento se calculaba 43.590.368 personas, de las cuales 22.225.898 son mujeres.

En segundo, lugar una mirada a la capacidad de atención del sistema educativo sin abordar las problemáticas que le son propia, sino observando las necesidades generadas por el principio de aprendizaje a lo largo de la vida que no pueden ser satisfechas por el mismo.

En ese mismo año (2016) la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, en su relevamiento anual informaba que, el sistema educativo atendía, un total de 12.683.910 distribuidas en los ciclos:

**Cuadro 1: Sistema Educativo: Educación Común y modalidades Educación Especial y Educación de Jóvenes y Adultos. Año 2016<sup>3</sup>**

<b>Modalidades</b>	<b>CANTIDADES</b>
<b>Total</b>	<b>12.683.910</b>
<b>Común</b>	<b>11.287.588</b>
Inicial	1.765.405
Primaria	4.814.965
Secundaria	3.746.170
Superior no Universitario	961.048

<sup>3</sup> Elaborado en base a datos del "Anuario Estadístico Educativo 2016" del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Dirección de Información y Estadísticas Educativas, Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Julio 2018.

<b>Especial</b>	<b>115.917</b>
Inicial	21.960
Primaria	54.456
Secundaria	15.337
Talleres de Educación Integral	24.164
<b>Adultos</b>	<b>1.280.405</b>
Primaria	171.859
Secundaria	555.997
Formación Profesional	552.549

A esta población hay que sumarle aquellos estudiantes que se encuentran en estudios de:

**Cuadro 2: Estudiantes estudios de pre grado, grado y posgrado, 2016<sup>4</sup>**

<b>TOTALES</b>	<b>2.100.091</b>
Estudios de Pregrado y Grado	1.939.419
Estudios Posgrado	160.672

Si sumamos ambos totales, veremos que **dentro del sistema educativo en sus diversas modalidades y niveles se encuentran atendidas 14.784,001 personas, la mayoría de las cuales son menores de 18 años (10.326.540)**. Es decir, que por el sistema educativo está atendido el 34% de la población o que para promover una sociedad del conocimiento realmente inclusiva deberá establecer una política que articule programas para llegar por lo menos al 56% restante con acciones de diverso nivel de complejidad, modalidad pero con claros mecanismos de reconocimiento, registro y transparencia.

Por último, un dato que no es menor y que índice un límite que debe ser atravesado por las políticas laborales, de empleo, de capacitación es que la **modalidad de adultos atiende a 1.280.405 personas, de las cuales 552.549 es a través de las instituciones de formación profesional** reconocidas por educación. La desigualdad entendida como un menor resultado vinculado a la educación de adultos, en una sociedad que requiere la

<sup>4</sup> Elaborado en base a datos de: "Síntesis de información estadística universitaria 2016-2017" del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Secretaría de Políticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. 2018.

formación a lo largo de la vida, nos habla de un déficit que deberá ser superado con estrategias no educativas y no competitivas con ella.

La desigualdad de resultados alcanzados en términos de educación de adultos y de acciones de formación profesional, impacta no sólo en los adultos de esta generación (es decir, en varios millones de argentinas y argentinos), sino en la igualdad de oportunidades de los jóvenes de la próxima generación<sup>5</sup>.

Tal como surge claramente del informe de UNICEF<sup>6</sup> que presenta y discute estimaciones sobre la pobreza monetaria y privaciones no monetarias en niñas y niños y en la población en general. Esta mirada sobre la pobreza de esta población, no tiene en cuenta las cuestiones de acceso a determinada canasta de bienes (pobreza monetaria) sino que **evalúa las carencias educativas**, de protección social, vivienda adecuada, saneamiento básico, acceso al agua segura y hábitat seguro. Nos interesa resaltar que al analizar el cruce de datos de pobreza no monetaria con el nivel educativo con padres y madres jóvenes es importante de resaltar:

***“La pobreza no monetaria en niños, niñas y adolescentes supera el 70% cuando el jefe o la jefa de hogar tiene menos de siete años de educación y desciende al 22% por ciento cuando esa persona completó más de 12 años de educación”.***

Si retomamos el desafío que plantea las políticas de empleo, el primero de ellos es la necesidad de contar con una institucionalidad que complemente la del sistema educativo, y que permita cubrir al 2022 a otro 20% de la población, e ir escalando en su alcance hasta alcanzar de manera conjunta pero diferenciada con el sistema educativo la mayoría de las personas que habitan el suelo argentino.

De esta forma se podrá garantizar el piso de protección social que requiere el desarrollo de capacidades, competencias, habilidades que permita a las personas acompañar el cambio tecnológico, favoreciendo el empleo de calidad, el trabajo digno y el ejercicio de una ciudadanía plena, sesgada por el uso masivo de las tecnologías de la información.

El discurso predominante hoy sobre el tema de las innovaciones está sesgado por el concepto de “habilidades” y en particular las denominadas “habilidades socio-emocionales”. Hay que plantear y problematizar el uso de estos conceptos basados en los campos de las neuro-ciencias y la psicología, que de alguna manera ocultan la responsabilidad de los espacios sociales (familiares, laborales, personales) en su conformación.

Las políticas neoliberales, en esta perspectiva, tienen en el llamado al individuo, la libertad y la meritocracia una herramienta eficaz en términos de rupturas de solidaridades e incremento de perspectivas meritocráticas (aisladas de los contextos socio-políticos) que condicionan una mirada social que “prefiere la desigualdad”.

<sup>5</sup> Un mayor desarrollo sobre la importancia de analizar la desigualdad de oportunidades y la de resultados nos la brinda ATKINSON, A.B.: “Desigualdad ¿Qué podemos hacer?”. Fondo de Cultura Económica. México. 2016.

<sup>6</sup> UNICEF: “Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina”. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Noviembre 2018.

Dado que la organización del espacio laboral afecta gran cantidad de años del desarrollo a lo largo de la vida, más que otros espacios, volver a discutir de qué manera las formas de organizar la producción, de organizar el trabajo, el vínculo con la tecnología promueve y condiciona el desarrollo de estas “habilidades”. Se trata de superar un discurso basado en la identificación de quienes son portadores de estas habilidades, aparentemente individuales,<sup>7</sup> para analizar y promocionar los espacios de construcción social y laboral de las mismas .

## La justicia social en la sociedad del conocimiento: Innovación y equidad

Si bien el camino que tome innovación y cómo ésta impacta e impactará en nuestra sociedad no depende sólo de una perspectiva económica, sino también social y política, que requiere de inversiones pero también de la revisión de prácticas, mecanismos y procedimientos.

El monitoreo, la evaluación de resultados y de impacto favorece la participación y el diálogo social. Consolida la continuidad y sustentabilidad de los espacios de construcción de consensos sobre la orientación, la promoción y el desarrollo de la innovación.

1. Consolidar una dinámica de diálogo social ágil, eficaz y eficiente para responder a los procesos de cambio antes descritos superando la falsa dicotomía entre educación-trabajo:
  - a. A nivel macro, revitalizar la Comisión de Formación Profesional del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.
  - b. Articular las políticas de producción, innovación, educación, capacitación, empleo, laborales en espacios sectoriales y transectoriales con eje en la especificidad territorial.
  - c. Diseñar y consolidar espacios de análisis, monitoreo y promoción de acciones a partir de analizar el cambio organizativo y tecnológico que caracteriza la 4ta. Revolución Industrial midiendo el impacto en el empleo, la economía social y el trabajo. De esta forma la innovación no es sólo una decisión económica del “mercado” sino producto de decisiones sociales y políticas.
    - i. Identificar usos de las nuevas tecnologías y su impacto en la organización del trabajo y la organización sindical<sup>8</sup>
    - ii. Identificar sesgos de género en la perspectiva parcial de los investigadores y gestores de la ciencia que tiene consecuencias sobre los productos resultantes.

---

<sup>7</sup> Un mayor desarrollo de esta temática lo encontraremos en:  
<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2018/06/12/educacion-y-trabajo/>

<sup>8</sup> Para analizar el impacto del uso de BIG DATA en la gestión de las organizaciones sindicales podemos ver:  
<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2017/11/22/sindicalismo-y-big-data/>



- iii. Analizar el uso de las innovaciones desde la perspectiva del empleo y el desarrollo sustentable para prever la generación de relaciones de alto riesgo de precariedad laboral (trabajo en plataforma<sup>9</sup>).
  - d. Consolidar un pacto social amplio que garantice la justicia social en la redistribución del conocimiento. Superar las desigualdades etarias, de género, territoriales en el acceso y uso de las nuevas tecnologías, reconocimiento necesidades y demandas diferenciadas de manera ágil y transparente. La formación de adultos deberá adecuar modalidades, desarrollo de materiales, definición de contenidos, formación de docentes, tutores.
  - e. Llevar el análisis sobre los cambios tecnológicos y organizacionales a las relaciones laborales evitando sesgos de género que condicionan la diferencia salarial entre hombres y mujeres<sup>10</sup>. En particular, fortalecer y asistir a los representantes sindicales estos temas es brindarle un “recurso de poder”<sup>11</sup> eficaz y eficiente para la construcción dinámica de la identidad colectiva:
    - i. Organización de puestos de trabajo. Definiciones de polivalencia y polifuncionalidad.
    - ii. Categorías de Trabajo: Descripción, condiciones de acceso en igualdad de condiciones, ordenamiento formativo-laboral.
    - iii. Condiciones y Medio Ambiente
    - iv. Políticas de equidad en el diseño y desarrollo de Itinerarios laborales y formativos
2. Promover la infraestructura tecnológica y a articulación institucional a nivel territorial y nacional para garantizar un Plan Nacional de Acceso a la Ciudadanía Digital, que considere:
- a. Contenidos actualizados para los niveles primario y secundario de educación general.
  - b. Promover un en la formación de programadores una perspectiva de género en el diseño y desarrollo de algoritmos
  - c. Promoción de la ciudadanía digital desde el acceso a servicios, alfabetización digital y programación en la población más vulnerada social y territorialmente, atravesada por las características propias del género y el grupo etario de pertenencia, entre ellas:
    - i. Rural

<sup>9</sup> Algunos desarrollos en esta temática con referencias a la seducción vía la autonomía y la libertad, impactando en la subjetividad de estos trabajadores se encontrarán en:

<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2018/03/02/economia-colaborativa-gig-economy-o-changa-via-app/>

<sup>10</sup> Un interesante análisis y reflexión encontramos en: GOREN, N. y TRAJTEMBERG, D.: “Brecha salarial según género. Legislación laboral y Convenios Colectivos de Trabajo”. Análisis Nro. 32. Ed. FES. Bs. As., 2018

<sup>11</sup> “El enfoque de los recursos de poder parte del supuesto básico de que las movilizaciones colectivas permiten a los trabajadores defender con éxito sus intereses”. En SCHMALZ, S.: “Los recursos de poder para la transformación sindical”. En Revista Nueva Sociedad: “Sindicatos en transformación. Estrategias para crecer”. Especial. FES. Octubre 2017.



- ii. Economía Social
  - iii. Cuidados y casas particulares
  - iv. Situación de Encierro
  - v. Comunidades Originarias
  - vi. Personas con Discapacidad
  - vii. Mujeres en situación de vulnerabilidad
- d. Atravesar con una perspectiva de género que involucre además del cupo, la orientación profesional temprana. Orientar la profesionalización vinculada a las carreras relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería, las artes y las matemáticas (STEAM)<sup>12</sup>. Esto permitiría superar la brecha que se da entre una mayor participación y niveles de egreso de las mujeres en los estudios de pre-grado, grado y post-grado (57,5% y 61,5% respectivamente) con una diferencia salarial con los varones que supera el 20%<sup>13</sup>.
3. Diseñar una institucionalidad abierta a las personas y sus necesidades, favoreciendo un ejercicio pleno de la ciudadanía en términos de derechos y responsabilidades sobre la formación a lo largo de la vida. El adulto como sujeto de aprendizaje a lo largo de toda su vida es apostar a una igualdad no competitiva de oportunidades, asegurando que todas las personas tienen igual oportunidad de satisfacer sus proyectos de vida independientes. Esto requeriría:
- a. Considerar la dimensión formativa del adulto, los tiempos disponibles y los espacios de cuidado que requieren.
  - b. Evaluar el impacto de la innovación en los jóvenes de diferentes estratos sociales problematizando el concepto de “nativo/a digital” y la desigualdad de género basada en una tradicional división de roles.
  - c. Promover la inversión en infraestructura, equipamiento, diseño de materiales y formación docente de centros de referencia tecnología para el desarrollo regional,
  - d. Promover la formación específica que permita para alcanzar personas y sectores con diverso nivel de vulnerabilidad.
4. Considerar el impacto diferenciado de la innovación en los diversos sectores de actividad y en la economía social o popular para la promoción y reconocimiento de las capacidades cognitivas, de las habilidades y competencias de quienes en estos ámbitos se desenvuelven.
5. Garantizar el acceso, la legitimidad nacional-sectorial y la portabilidad del reconocimiento de los saberes/competencias/habilidades aprendidos:

<sup>12</sup> Mayores precisiones se encontrará en

<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2018/03/08/genero-e-itinerario-profesional/>

<sup>13</sup> La perspectiva de género amplía las dimensiones que impactan en la desigualdad para analizar la brecha salarial entre hombres y mujeres. Una mirada que tiene el acento en las estrategias de las mujeres para afrontar el riesgo en el transporte público incrementa el costo del traslado y desanima en la búsqueda de empleo. En <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2018/12/07/desigualdad-de-genero-en-el-transporte/>

- a. Diseñar y desarrollar un registro amplio de certificados, acciones formativas e instituciones (más allá de la pertenencia institucional: públicas o privadas, nacionales, provinciales o municipales), laborales, de empleo y de investigación involucradas en la materia.
  - b. Garantizar la transparencia y el acceso a la información para orientar las necesidades y demandas de la población, de las empresas, que oriente el accionar del Estado y de las organizaciones de representación del interés de trabajadores y trabajadoras en temas vinculados a la promoción de itinerarios formativos y laborales.
  - c. Usar mecanismos de certificación digital como avance hacia procesos de integración de políticas y programas y como herramienta para la formalización de la economía.
6. Pasar del seguro de desempleo al seguro para el empleo. Transformar las políticas de empleo en políticas preventivas, que promuevan la estabilidad a través de procesos de actualización, formación, especialización de las calificaciones de quienes trabajan, eviten la polarización del empleo, anticipen la reconversión y las necesidades formativas y de orientación basada en las “fases de la vida” más que en modelos rígidos donde los niveles se corresponden a edades y no a ciclos vitales<sup>14</sup>.
7. Promover la articulación de los espacios de formación e intermediación, favoreciendo el trabajo en red con nodos regionales que permitan una intermediación entre formación y empleo eficaz y eficiente para todos y todas.

---

<sup>14</sup> FUNDACIÓN F. EBERT: “Digitalización y el Futuro del Trabajo. Sinopsis del Estudio “Trabajar 4.0” elaborado por el Ministerio de Trabajo Federal de Alemania. Análisis Nro. 20. Julio 2017