

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

APOYO A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DE HABILIDADES PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

(AR-T1165)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Rucci, Graciana (SCL/LMK); Pagés, Carmen (SCL/LMK); Stein, Ernesto (RES/RES); Chaverri, Alonso (LEG/SGO); Muhlstein, Ethel (SCL/LMK); y Gaona, Tania Lucia (SCL/LMK).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT:

▪ País/Región:	República Argentina / CSC
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a políticas de desarrollo de habilidades para la transformación productiva
▪ Número de CT:	AR-T1165
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Graciana Rucci (SCL/LMK), jefa de equipo; Carmen Pagés (SCL/LMK); Ernesto Stein (RES/RES); Chaverri, Alonso (LEG/SGO); Tania Gaona (SCL/LMK); y Ethel Muhlstein (SCL/LMK).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al cliente (CS)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	1 de julio de 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	República Argentina, por medio de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT)	BID, Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). Graciana Rucci, gracianar@iadb.org
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250,000
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de Ejecución:	34 meses
▪ Periodo de Desembolso:	36 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	30 de septiembre de 2016
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Consultores individuales, locales e internacionales
▪ Unidad de Preparación:	División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Sector Social, a través de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No (el tema es priorizado en la EP que está en elaboración, pero la CT no está incluida).
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No (idem anterior).
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la igualdad y a la productividad; infraestructura para la competitividad y el bienestar social; integración internacional competitiva a nivel regional y mundial.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El crecimiento de la economía argentina se ha estancado desde 2011, generando una marcada reducción en la creación de puestos de trabajo. La persistencia de altos niveles de inflación en ese contexto contribuyó a revertir la mejora en la pobreza que se había observado en la década de los 2000. Hacia fines de 2015,

las mediciones privadas ubicaban a la tasa de incidencia de la pobreza en torno al 29% de la población (Fuente UCA).

- 2.2 El nuevo Gobierno se propone, por un lado, impulsar una transformación en la estructura productiva, orientando al país hacia una economía más competitiva e integrada a los flujos internacionales de comercio e inversión y, por otro, disminuir fuertemente la pobreza con una estrategia que tiene como uno de los ejes principales promover el empleo de calidad y aumentar la empleabilidad y productividad de las personas.
- 2.3 El desarrollo de habilidades en la fuerza de trabajo, y su correspondencia con el modelo productivo, constituye un factor clave para la competitividad de la economía, como así también incrementa las probabilidades de que los individuos se inserten en trayectorias virtuosas dentro del mercado laboral. La evidencia específica sobre las habilidades de la fuerza de trabajo en Argentina es escasa. Si nos concentramos en la educación formal observamos que más del 40% de la Población Económicamente Activa (PEA) no finalizó el nivel secundario. Por otro lado, hay evidencia de deficiencias tanto en la calidad como en la pertinencia de la educación: el país se ubicó en el puesto 59 sobre 61 países en las pruebas PISA 2012, y existe una brecha importante entre las habilidades en entrega el sistema y las que demanda el sector productivo, de acuerdo con una reciente encuesta a firmas que se realizó en el país (INET 2016).
- 2.4 El diseño y la implementación de políticas para el desarrollo de habilidades que garanticen su calidad y pertinencia requiere un importante esfuerzo de coordinación, tanto al interior del sector público como con el sector privado. La evidencia de países exitosos en sistemas de la formación de habilidades a lo largo de la vida es contundente respecto a la necesidad de interacción con el sector productivo -empresarios y trabajadores- para generar mecanismos que permitan obtener información actualizada y detallada sobre las habilidades demandas, medir brechas de habilidades y cofinanciar procesos de formación y certificación. A su vez, la coordinación con otras áreas de gobierno como educación, producción, empleo, desarrollo social y ciencia resulta fundamental para aumentar el impacto de las políticas a partir de acciones como la consolidación de la información administrativa que posee cada una de las áreas, la capacidad planificación con una mirada de conjunto y la coordinación de diferentes iniciativas y servicios bajo una misma lógica.
- 2.5 Actualmente, se observa una gran dispersión de la formación profesional en las diferentes áreas del gobierno. Además, la información relevante para el diseño de estas políticas es escasa y fragmentada. El análisis de los mercados laborales y de las poblaciones objetivo es fundamental para que las decisiones de política pública se orienten desde la evidencia hacia los objetivos de empleabilidad y productividad de las personas. La caracterización de la demanda y la oferta de trabajo en términos de habilidades y localización, entre otros, y el análisis de la oferta programática -en términos de alcance, superposiciones, etc.- y su impacto son insumos claves para mejorar las políticas de formación.
- 2.6 El nuevo gobierno está realizando esfuerzos de coordinación en esta dirección. En esta materia, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha desarrollado mesas para la discusión, análisis y desarrollo de propuestas vinculadas al empleo, el capital humano, el desarrollo productivo y la pobreza.

- 2.7 La presente operación de cooperación técnica (CT) contribuirá a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5), en particular con los objetivos de erradicar la pobreza extrema, fortalecer la capacidad del Estado y desarrollar capital humano de calidad. Está alineada con la Estrategia de País 2012-2015 con Argentina (GN-2687), en particular con el objetivo de inclusión económica y social de la población. También está alineado con las prioridades de la nueva administración, las cuales se esperan incorporar en una nueva Estrategia de País con Argentina (2016-2019), que se encuentra en la etapa de preparación; en especial con el objetivo de reducir la pobreza y mejorar las capacidades humanas. Adicionalmente está alineado con el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-3), relacionado con asegurar la empleabilidad de las personas; promover la productividad de los trabajadores activos y mejorar la capacidad institucional. Finalmente, se alinea con los objetivos y criterios de elegibilidad del financiamiento establecidos para cooperaciones técnicas financiadas por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de contribuir a desarrollar alianzas estratégicas, reducir brechas de conocimiento, sistematizar metodologías de diagnóstico y análisis incrementando la calidad y pertinencia de políticas sociales, y apoyar la consolidación de instituciones para hacer más atractiva la inversión del país en el área de mercado laboral y formación, incrementando la pertinencia, la calidad y el volumen del financiamiento del Banco en apoyo de las prioridades en el sector social (GN-2426-6y GN-2426-3).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 El objetivo de la cooperación técnica es apoyar a la coordinación de instancias públicas para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas de formación de habilidades para el desarrollo productivo y crecimiento, por medio de análisis, estudios y propuestas de coordinación. El resultado esperado es que las recomendaciones de la cooperación técnica sean usadas como base para formular cambios a la política pública, reflejando mejor coordinación y articulación de las instancias públicas involucradas. En tal sentido, se desarrollarán diagnósticos y análisis del mercado laboral y políticas vinculadas, propuestas de mejora de mecanismos de coordinación, documentando y diseminando las experiencias a través de talleres y reuniones de discusión.
- 3.2 **Componente 1: Diagnóstico sobre la disponibilidad de información para la toma de decisiones basadas en evidencia y análisis de los datos existentes (US\$130.000).** El objetivo de este componente es recolectar, evaluar y analizar la información disponible para: (i) identificar huecos de información y una ruta crítica para el desarrollo de mecanismos e instrumentos comprensivos de información laboral; y (ii) realizar diagnósticos en base a la información disponible. En particular, financiará:
1. **Análisis sobre el mercado laboral en Argentina y la demanda de habilidades.** Esta línea financiará: (i) un diagnóstico de la situación del mercado laboral; y (ii) una recomendación de metodologías para generar información, ambos en los siguientes temas: disparidades regionales y sectoriales en términos de creación y destrucción de empleo; el tipo de habilidades demandadas y las dificultades para cubrirlas; la proyección de

habilidades demandadas en el futuro y los perfiles emergentes; las principales deficiencias en la formación de la mano de obra. El estudio incluirá además, una propuesta de instrumentos y mecanismos de generación, recolección y/o consolidación de datos para la generación de evidencia para la toma de decisiones de política.

2. **Análisis sobre la empleabilidad y productividad de las personas:** Esta línea financiará: (i) diagnósticos de la situación; y (ii) recomendación de metodologías para generar más información por el lado de la oferta de habilidades, teniendo en cuenta la caracterización socio-económicas y distribución geográfica de las poblaciones con problemas de empleo (desempleo, informalidad, baja productividad, alta rotación, barreras al empleo, etc.); las habilidades para el trabajo de la población económicamente activa actual y la futura; y la cobertura e impacto de los programas sociales orientados a empleabilidad y productividad actuales.

- 3.3 **Componente 2: Mecanismos para la coordinación institucional y de gestión (US\$80.000).** Este componente apoyará el desarrollo de propuestas y mecanismos de coordinación entre los principales ministerios involucrados – Trabajo, Educación y Producción- en el área de formación de habilidades para la empleabilidad y productividad y con los sectores productivos. Para que la coordinación funcione y sea efectiva, es fundamental diseñar los macro-procesos, las funciones y el flujograma de la misma. Este componente financiará: (i) un análisis de macro procesos y desarrollará una propuesta de procesos y funciones para la efectiva coordinación entre instancias públicas en al área de habilidades para la empleabilidad y productividad, incluyendo recomendaciones de fortalecimiento de capacidades y mecanismos de gestión e indicadores de seguimiento; (ii) una propuesta de articulación y/o fortalecimiento de funciones de los consejos o mesas sectoriales para el involucramiento del sector productivo en la agenda de capital humano de forma tal que los insumos sean parte de la decisión de política pública en el desarrollo de módulos de iniciativas evaluación de las personas, formación y/o certificación (podría ser aplicado a un sector); (iii) análisis y propuestas para incentivar la formación en el lugar de trabajo; y (iv) alternativas de organización y coordinación de los programas de formación.

- 3.4 **Componente 3. Intercambio de conocimiento, comunicación y diseminación (US\$30.000).** Este componente financiará intercambio de conocimiento, apoyará reuniones técnica y taller de discusión y/o diseminación.

- 3.5 Todos los productos y actividades planificadas en la CT buscan no sólo informar a la política pública en el área de formación para el trabajo, sino impactar con los análisis y propuestas, en los cambios que el Gobierno quiere realizar en el corto plazo, que se centran principalmente en una mejor coordinación entre las instancias públicas y el involucramiento del sector productivo. Los análisis y relevamientos que se desarrollarán en la CT tienen como objetivo común brindar

propuestas metodológicas, de mecanismos, instrumentos y procesos que contribuyan a la unificación de criterios, ordenamiento de la oferta de servicios de formación, con procesos que los hagan más pertinente y de calidad. En tal sentido, servirán de línea de base para la mejora de las políticas públicas existentes y nuevas que el gobierno está consolidando. Asimismo, se realizarán reuniones y/o un taller para diseminar resultados de los estudios y discutir resultados hallados y propuestas formuladas de forma tal de que alimenten concretamente cambios en la política pública.

Matriz de Resultados Indicativa

Resultado esperado	Indicador	Unidad	Línea de base (julio 2016)	Meta final	Fecha de finalización	Medio de verificación
Recomendaciones de la cooperación técnica son usadas como base para formular cambios a la política pública, reflejando mejor coordinación y articulación de las instancias públicas involucradas.	1. Recomendaciones formuladas son insumo utilizado en cambios formulados en política pública	# de recomendaciones	0	6	Julio 2019.	Documento oficial del gobierno donde se refleja la adopción de la recomendación

Matriz de productos

Producto y/o actividad	Unidad	Línea de base (septiembre 2016)	Resultado	Fecha de finalización	Medio de verificación
1.1 Estudio elaborado con recomendaciones de metodologías para generar información de la demanda laboral y propuesta de instrumentos y mecanismos de generación, recolección y/o consolidación de datos para la mejora de líneas de formación para el trabajo.	# estudios	0	1	Julio 2017	Informe de consultoría aprobado por el Banco
1.2 Nota de discusión elaborada sobre recomendaciones de metodologías para mejorar la oferta pública de las políticas de formación para el trabajo	# de notas de discusión	0	1	Julio 2017	Informe de consultoría aprobado por el Banco
2.1. Estudio sobre análisis de macro procesos y una propuesta de articulación de instancia público-privada desarrollada.	# de propuestas	0	1	Febrero 2018	Informe de consultoría aprobado por el Banco
2.2. Nota de discusión sobre análisis y propuestas para incentivar la formación en el lugar de trabajo y alternativas de organización y coordinación de la formación desarrollada.	# de notas de discusión	0	1	Febrero 2018	Informe de consultoría aprobado por el Banco
3. Taller y/o reuniones de discusión de resultados y propuestas	Cantidad de actividades	0	2	Julio 2018	Minutas de la reunión

- 3.6 El presupuesto estimado de esta operación asciende a US\$250.000, 100% financiados a través de la contribución del Banco, con recursos del Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF). El aporte del Banco financiará la contratación de consultores (individuales y firmas consultoras) y podrá financiar servicios diferentes a consultoría, así como imprevistos. El presupuesto indicativo muestra la asignación por componente y actividad.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo (ORC/SOF)	Financiamiento Total
Componente 1: Diagnóstico y análisis sobre información del mercado laboral y brechas de habilidades para la toma de decisiones de política basadas en evidencia	1.1 Diagnóstico y análisis del mercado laboral y la demanda de habilidades.	65.000	65.000
	1.2 Análisis sobre la empleabilidad y productividad de las personas	65.000	65.000
Componente 2: Mecanismos para la coordinación institucional y de gestión.	2.1. Análisis de macro procesos y una propuesta de articulación de instancia público-privada.	40.000	40.000
	2.2. Análisis y propuestas para incentivar la formación en el lugar de trabajo y alternativas de organización y coordinación de los programas de formación.	40.000	40.000
Componente 3. Intercambio de conocimiento, comunicación y diseminación	3.1 Taller/reuniones de presentación de resultados	30.000	30.000
Imprevistos		10.000	10.000
Total		250.000	250.000

- 3.7 La supervisión de esta CT será realizada por Graciana Rucci, especialista Líder de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), con la apropiada planificación de recursos presupuestarios transaccionales para el adecuado monitoreo y cumplimiento de las actividades y productos comprometidos en la CT. Asimismo, estará en continua comunicación y mantendrá informado, tanto a la Representación del Banco en Argentina, como a las autoridades y funcionarios técnicos del país involucrados en el desarrollo de la CT.
- 3.8 El equipo de proyecto de la CT verificará mensualmente el desarrollo de la las actividades y productos, y realizará misiones de supervisión al país regularmente. Realizará informes regulares de acuerdo al avance de desarrollo.
- 3.9 **Los productos que aparecen en la matriz de resultados serán compartidos con otras divisiones del Banco y contrapartes de los países a efectos de que sirvan** de insumos para contribuir al diseño e funcionamiento de políticas de formación de habilidades para el desarrollo productivo y coordinación multisectorial.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La División de Mercados Laborales (SCL/LMK) del Banco tendrá la responsabilidad general por la dirección, ejecución, supervisión, coordinación y evaluación de la CT conforme lo solicitado por el Gobierno Nacional de la República Argentina, quien ha expresado dicho pedido a fin de garantizar la oportuna ejecución de las actividades y productos, en atención a la urgencia de concretar el apoyo en estos temas, y dada su capacidad técnica y experiencia de SCL/LMK para llevar adelante las tareas que implica el desarrollo de las actividades.
- 4.2 SCL/LMK tiene el conocimiento y la experiencia en los temas que trata la CT y el desarrollo de operaciones de mercado laboral en 20 países y por ello se encuentra en las mejores condiciones para cumplir las funciones antes mencionadas.
- 4.3 El Beneficiario brindará al Banco la colaboración necesaria para que el SCL/LMK y/o los consultores contratados por el Banco en el marco de esta cooperación técnica puedan obtener acceso a información y/o funcionarios relevantes para el desarrollo de las actividades prevista en esta operación, incluyendo información disponible o funcionarios en otros ministerios u órganos del Gobierno de la Nación, a cuyos efectos el Beneficiario facilitará los contactos y coordinación necesarios.”
- 4.4 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo se vincula con la actual debilidad de la coordinación entre las diferentes áreas, debido a que la instancia que se propone coordinar y ordenar las estrategias de fomento del empleo y la formación dentro de los diferentes ministerios resulta relativamente nueva y no existen antecedentes importantes en este sentido dentro del país. En tal sentido, la ejecución de esta CT por parte de SCL/LMK mitiga dicho riesgo y contribuye a promover y desarrollar instancias coordinadoras con apoyo del Banco.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de esta CT, no se prevé que esta cooperación técnica tenga impactos sociales o ambientales negativos significativos. Por el motivo anterior, la cooperación técnica ha sido clasificada como “C”. El informe completo de salvaguardias ambientales y sociales se encuentra disponible en los siguientes enlaces: [Safeguard Policy Filter Report](#) y [Safeguard Screening Form](#).

Anexos Requeridos:

- [Solicitud del cliente y Carta Min. Hacienda](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)