

Tipo de documento: Tesis de maestría

Tripartismo Fragmentado o Liberalismo Empresarial: Políticas de Formación Vocacional Continua Durante el Giro a la Izquierda en Argentina y Chile

Autoría: Gianibelli, Tomás

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Gianibelli, T. (2023) "Tripartismo Fragmentado o Liberalismo Empresarial: Políticas de Formación Vocacional Continua Durante el Giro a la Izquierda en Argentina y Chile" [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella].

Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11969>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial - Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Tripartismo Fragmentado o Liberalismo Empresarial:
Políticas de Formación Vocacional Continua Durante el Giro a
la Izquierda en Argentina y Chile**

Tesis para optar por el título de Magister en Ciencia Política

Alumno: Tomás Gianibelli

Director: Sebastián Etchemendy

Noviembre 2022

Resumen

¿Cómo impulsar oportunidades de capacitación para trabajadores en Latinoamérica? Durante el giro a la izquierda en Argentina y Chile se intentó dar respuesta a este desafío por medio de diferentes políticas de formación vocacional continua. A través de un análisis comparado de ambos casos, y haciendo uso de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas, propongo que estos habrían seguido dos trayectorias diferenciadas: tripartismo fragmentado en Argentina y liberalismo empresarial en Chile. En el caso de Argentina existirá una fuerte fragmentación en el modo en que se llevarán adelante las políticas de capacitación y estas se darán a través de una práctica de diálogo entre el Estado y grupos de interés de las firmas y trabajadores formales e informales. En Chile, en cambio, las políticas de formación vocacional continua estarán caracterizadas por las diversas formas en que la Concertación intentó imprimir su agenda a un mercado privado de capacitaciones reactivo a cambios al status quo y con una fuerte presencia de las asociaciones empresariales. A su vez, propongo que estas dos trayectorias pueden explicarse haciendo uso de dos variables explicativas: los legados institucionales y los tipos de coalición. Primero, encuentro que el tipo de liberalización (concertada o unilateral) generará distintos legados en los sistemas de capacitación de ambos casos. Segundo, argumento que la existencia o no de vínculos estables con grupos de interés de las firmas o trabajadores impactará en la conformación de distintos tipos coalicionales.

I. INTRODUCCIÓN	5
II. LA ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA DE LA EDUCACIÓN	9
<i>Variedades de capitalismo y los sistemas de educación para trabajadores</i>	9
<i>¿Cómo explicar orígenes y trayectorias divergentes?</i>	11
<i>¿Qué hay más allá de las EMLs y EMCs?</i>	14
III. POLÍTICAS DE FORMACIÓN VOCACIONAL CONTINUA EN ARGENTINA Y CHILE	18
<i>Presentación y selección de casos</i>	18
<i>Argentina - Tripartismo fragmentado</i>	20
<i>Chile - Liberalismo empresarial</i>	29
IV. COMPARANDO Y EXPLICANDO	40
<i>Legados institucionales</i>	41
<i>Tipo de coalición</i>	46
V. CONCLUSIONES	49
VI. ENTREVISTAS	51
<i>Argentina</i>	51
<i>Chile</i>	52
VII. REFERENCIAS	52

Agradecimientos

Decir que todo trabajo que a primera vista parece fruto de un esfuerzo individual (tal como esta tesis) es en realidad producto de un proceso colectivo puede parecer un cliché. Sin embargo, el camino que me condujo a esta tesis, y la ayuda que recibí a lo largo de este tiempo, me terminó de convencer de que en todo cliché algo de verdad hay.

Uno de los puntos generales que hace esta tesis es que las instituciones importan. Por lo tanto, cabe agradecer a aquellas que intervinieron ayudándome durante este proceso. Agradezco a la Universidad Torcuato Di Tella por haberme brindado un espacio donde ampliar lo que entendía por Ciencia Política y por abrirme nuevas avenidas que previamente no sabía que existían. Además, agradezco la asistencia financiera dada por la Universidad durante mi paso por la Maestría. También cabe reconocer el apoyo brindado por CONICET y su Beca Interna Doctoral. Gracias a ella pude tener el tiempo que esta tesis requería para ser finalizada.

No es una exageración decir que esta tesis nunca hubiera existido sin la ayuda que me dio Sebastián Etchemendy. Agradezco su rigor amable como director y su agudeza y entusiasmo como profesor e investigador.

También agradezco a Carlos Freytes por animarme a hablar con la realidad antes de ponerme a escribir sobre ella.

Gracias también a todos los entrevistados que aceptaron mis preguntas e inquietudes.

Andrés, Joaquín, Florencia, Sofía y Manuel gracias por acompañarme a lo largo de esta Maestría.

Ramiro, Marco, Tomás y Manuel gracias por recordarme que hay algo más allá de esta tesis.

Gracias Inés por el cariño.

Gracias Delfina por acompañarme en la biblioteca.

Gracias a mi mamá y papá por quererme sin peros.

I. INTRODUCCIÓN

No estaríamos cayendo en una afirmación excesivamente audaz al decir que la ciencia política comparada no ha visto en la educación un área a la cual dedicar un gran esfuerzo de investigación (Gift y Wibbels 2014). Sin embargo, a partir de los 00s, y en la subdisciplina de la economía política comparada, dicho desinterés ha comenzado lentamente a modificarse. Las formas en que la fuerza trabajo se haría de distintos tipos y niveles de competencias para el sistema productivo serán identificadas como uno de los factores clave en la conformación de diversas tipologías de economías políticas (Hall y Soskice 2001). En el caso de Latinoamérica, un consenso creciente surgirá en torno a la idea de que la región estaría caracterizada por una incapacidad por parte de los trabajadores y las firmas de arribar de forma conjunta o separada a una dinámica que eleve las habilidades generales de los empleados (Schneider 2013).

Este trabajo intenta profundizar en esta ya consolidada corriente de investigación al indagar en un aspecto de los sistemas educativos latinoamericanos hasta ahora no estudiado de forma sistemática: las políticas de formación vocacional continua. Este tipo de políticas públicas se caracterizan por brindar entrenamiento para trabajadores mientras se encuentran empleados o en situación de desempleo. Nuestro objetivo nos obligará a abrir nuestra lente analítica, no sólo considerando las posiciones de las firmas y los trabajadores, sino particularmente cual será el rol que jugará el Estado (y sus administradores) en la promoción de este tipo de intervenciones gubernamentales.

Un recorte temporal y geográfico va a enmarcar esta discusión. Por un lado, he decidido enfocarme en el período del giro a la izquierda en los tempranos 00s. Un momento de transición en la región en el que distintos gobiernos de izquierda llegaron al poder al mismo tiempo y realizaron políticas sociales incluyentes y universalizadoras (Pribble 2013). Por el otro, me focalizaré en dos casos en particular de esta experiencia: los gobiernos de la Concertación en Chile (el mandato de

Lagos y los dos de Bachelet) y los del Frente para la Victoria en Argentina (primero con la administración de Kirchner y luego con las dos de Fernández).

En este sentido, propondré pensar de forma comparada las políticas de formación vocacional continua llevadas adelante por la Concertación y el Frente para la Victoria a nivel nacional a partir de su llegada al poder. Un punto general que veremos es que en ambos casos el foco de ambas coaliciones de gobierno estará puesto en intentar ampliar las oportunidades de entrenamiento para los trabajadores informales o desempleados. Sin embargo, estas serán llevadas adelante de formas diferentes en los dos casos, permitiéndonos delinear dos trayectorias: *tripartismo fragmentado* en Argentina y *liberalismo empresarial* en Chile.

En el caso de Argentina las políticas de formación vocacional continua impulsadas por el Frente para la Victoria estarán atravesadas por una práctica de diálogo con actores sociales. Ello incluirá en particular a los movimientos sociales de desocupados y el sindicalismo y en menor medida a asociaciones empresariales. Dicho diálogo tendrá como objetivo no sólo definir el tipo de capacitaciones que se realizarán sino que llevará a que distintos grupos de interés se hagan directamente cargo de la provisión de las mismas. Esto, sin embargo, será implementado de forma fragmentada e inconsistente. Por un lado, porque no se logrará instalar un sistema de capacitación continua centralizado y homogéneo a lo largo de todo el país. Más bien, existirán múltiples programas dispersos y sin un único organismo de gobierno tanto a nivel nacional como provincial que se encargue de ellos. Más allá de que, como mostrare mas abajo, sea el Ministerio de Trabajo nacional quien termine por impulsar en mayor medida la ampliación de espacios de capacitación. Por otra parte, dicha fragmentación también se va a presentar en términos del tipo de inserción que tendrán distintos actores sociales. Los movimientos sociales serán claves en el acercamiento de trabajadores a las capacitaciones pero estarán cuasi ausentes en la definición del tipo de contenidos y en la provisión de los cursos. En cambio, los sindicatos y asociaciones empresariales sí tendrán una fuerte presencia en la producción de la oferta curricular así como en la ejecución de las

capacitaciones. Sin embargo, nuevamente, existirán diferencias en términos de la intensidad con la que se involucraran este segundo tipo de actores. Tanto en términos sectoriales como entre grupos de interés de los trabajadores o de las firmas.

En el caso de Chile, en cambio, las políticas de formación vocacional continua promovidas por la Concertación deberán ser amoldadas a una estructura institucional reactiva a cambios profundos. En este sentido, predominará un mercado de capacitaciones para trabajadores formales sostenido por subsidios indirectos por parte del Estado y en el que las asociaciones empresariales se encontrarán insertas a través de instituciones dadoras de capacitación y (en particular) de intermediación de servicios de entrenamiento. Sin embargo, dicho mercado estará lejos de consolidar un proceso eficiente de adquisición de habilidades tanto a los ojos de los funcionarios de la Concertación como también para ciertos sectores de las firmas y de los trabajadores. En este sentido, la falta de transparencia en la determinación de la oferta curricular así como en la provisión de los cursos serán señalados como causas de dichas ineficiencias. Ahora bien, si bien la Concertación tendrá intenciones de promover regulaciones que reduzcan estos problemas, estos intentos siempre serán bloqueados por las mismas asociaciones empresariales insertas en las instituciones claves de dicho mercado. El camino por el que optará la coalición será entonces el de expandir programas que estén destinados a trabajadores informales o desempleados. Sin embargo, estos esfuerzos nunca terminarán por igualar en magnitud al mercado de capacitaciones administrado por privados. Aún más, indirectamente reforzaran dicho sistema al hacer uso de las instituciones privadas de capacitación y al adoptar un diseño que emulará aquel destinado para formales.

El estudio comparado de ambas experiencias nos permite rescatar dos variables explicativas (ver Figura 1). Primero, el legado institucional con el cual se encontraran ambas coaliciones en el área de formación vocacional continua a su llegada al poder. Veremos que este se encontrará especialmente moldeado por cómo en ambos casos se llevará adelante el proceso de reformas de

mercado que el giro a la izquierda buscará de diversas maneras impugnar. Segundo, el tipo de coalición política que construirá la Concertación y el Frente para la Victoria. En este sentido, en ambos casos tenemos coaliciones ubicadas a la izquierda de sus respectivos sistemas políticos pero con formas de vincularse con los grupos de interés claramente divergentes.

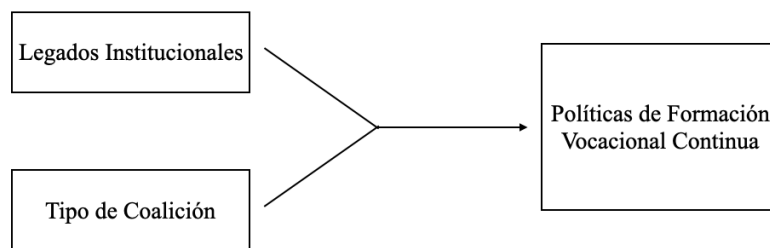


Figura 1. Variables explicativas y resultado de interés

Este trabajo hace uso de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas. Por un lado, se ha nutrido de estudios y de informes gubernamentales realizados sobre las políticas de formación vocacional continua aquí analizadas. Además, fuentes estadísticas oficiales son incorporadas y examinadas con el objetivo de comprender de mejor manera la escala y la forma en que estas se llevaron adelante. Finalmente, 26 entrevistas en profundidad y semi-estructuradas (16 para Argentina y 10 en el caso de Chile) fueron realizadas a funcionarios claves de la Concertación y el Frente para la Victoria en el área de las políticas estudiadas así como a actores tanto del mundo empresarial como de los trabajadores.

El resto de este trabajo consta de 4 secciones. Primero, presentaré un breve recorrido por el debate surgido en la literatura de economía política comparada en torno a los sistemas educativos en general y los procesos de adquisición de habilidades por parte de los trabajadores en particular. Ello nos llevará no sólo a comprender cómo estos han sido caracterizados de diversa manera tanto dentro de las economías industrializadas como en la periferia global, sino también a recuperar las estrategias analíticas utilizadas para entender las diversas trayectorias que llevaron a su

consolidación. En la siguiente sección se explicarán las distintas políticas de formación vocacional llevadas adelante por parte de la Concertación en Chile y el Frente para la Victoria en Argentina. A continuación, y en tercer lugar, se explicará haciendo uso de las variables explicativas señaladas más arriba las razones que llevaron a la consolidación de estas dos trayectorias diferenciadas en los programas de entrenamiento impulsados. Finalmente, este trabajo presenta una serie de conclusiones y aventura posibles líneas de investigación futuras no cubiertas por este estudio.

II. LA ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA DE LA EDUCACIÓN

Variedades de capitalismo y los sistemas de educación para trabajadores

Sin lugar a dudas, la aparición del enfoque de Variedades de Capitalismo (VdC) en los tempranos 00s, avivó en el campo de la economía política comparada un interés por áreas previamente soslayadas (Hall y Soskice 2001). Las formas en que la fuerza trabajo se hace de las habilidades necesarias para el proceso productivo será una de ellas. VdC propondrá que existen dos modalidades predominantes en los países industrializados, las cuales responderán a dos modelos polares de resolver los problemas de coordinación existentes en una economía moderna de mercado (Hall y Soskice 2001). Por un lado, en las economías de mercado liberales (EMLs), no existirá un sistema educativo que brinde capacitaciones que se ajusten a las necesidades particulares de las firmas. En cambio, los trabajadores buscarán hacerse de habilidades generales y fácilmente trasladables que les permitan moverse rápidamente entre distintos puestos de trabajo de acuerdo a las cambiantes necesidades del mercado laboral. Por otra parte, las economías de mercado coordinadas (EMCs) poseerán un aceitado sistema de entrenamiento público, supervisado por grupos de interés tanto del sector empresarial como sindical, que buscará proveer habilidades específicas a lo requerido por cada sector industrial.

VdC marcará un punto clave al proponer que dichas modalidades de adquisición de habilidades, a su vez, se encontrarán engarzadas en un conjunto más vasto de dispositivos institucionales. En este sentido, se debería pensar en la existencia de complementariedades positivas a la hora de resolver con un mismo patrón (de mercado o extra-mercado) problemas de coordinación que se tengan en esferas de una economía política aparentemente disímiles como los sistemas educativos o los esquemas de gobernanza corporativa. Las EMLs y EMCs, entonces, lograrían alcanzar dos variedades de capitalismo diversas aunque ambas eficientes en términos de los desafíos generados por una economía globalizada. Esto se traduciría en dos patrones diferentes de especialización productiva que aprovecharían las complementariedades institucionales alcanzadas. Mientras que las EMLs se caracterizarían por su capacidad para llevar adelante innovaciones radicales en sectores como la biotecnología, las finanzas y el software. Las EMCs, en cambio, perseguirán procesos incrementales de innovación en industrias como la producción de bienes durables o equipamientos industriales.

Resulta evidente, sin embargo, que la pregunta original de este trabajo supone ir más allá del enfoque original de VdC. En este sentido, nos obliga a responder a dos cuestiones que podrían ser consideradas como dos debilidades generales de la propuesta de Hall y Soskice (Hancké, Rhodes y Thatcher 2007). Primero, no queda en claro cual habría sido el proceso causal que llevó a la consolidación de los dos modelos polares de coordinación, y en particular, como las distintas configuraciones institucionales que presentan en áreas como la provisión de habilidades a los trabajadores se habría históricamente dado. Segundo, un amplio conjunto de economías políticas nacionales, tanto dentro de las desarrolladas (por ejemplo Francia o Italia) como periféricas (precisamente los casos de Argentina y Chile), no parecieran ajustarse de buena manera a los modelos ideales propuestos.

¿Cómo explicar orígenes y trayectorias divergentes?

En rigor, VdC ya presentaba una primera sugerencia, aunque no del todo desarrollada, a la hora de pensar en el origen divergente de los sistemas de adquisición de habilidades (Busemeyer 2009). En este sentido, los esquemas de entrenamiento públicos y coordinados surgirían sólo en aquellos casos en los que estos produjeran un beneficio a las firmas en sus estrategias productivas. La aparición de este tipo de acuerdos en las EMCs, entonces, se explicaría por el deseo de generar ciclos de innovación incremental para los que serían necesarios trabajadores con habilidades especializadas. Por otra parte, y producto de esta misma lógica, este tipo de economías contarían con Estados de Bienestar generosos que aseguren a la fuerza trabajo frente a las turbulencias de mercado y reduzcan las incertezas de adquirir habilidades difícilmente trasladables ante la pérdida del puesto laboral (Estevez-Abe, Iversen y Soskice 2001). Ahora bien, era claro que en sus inicios la literatura de VdC estaba “...menos interesada en comprender los orígenes políticos e históricos de los sistemas de formación de habilidades que en entender los efectos que estos tenían sobre cada economía política” (Busemeyer y Trampusch 2012: 10-11).

Responder a esta segunda preocupación requerirá una serie de cambios en el enfoque analítico original de VdC. En este sentido, una nueva corriente buscará comprender los orígenes divergentes de los esquemas de provisión de habilidades en las EMLs y EMCs aunque adoptando una perspectiva propia del institucionalismo histórico¹. Dichos arreglos institucionales serán explicados desde un estudio de trayectorias en las que la clave de análisis estará en las distintas dinámicas de apoyo o conflicto entre los actores sociales pertenecientes a una determinada economía política y no en la sinergia funcional producida por la adopción de un mismo patrón de coordinación a lo largo de diversas esferas (Busemeyer y Trampusch 2012).

¹ Ver Thelen (1999) para una discusión sobre que implica el institucionalismo histórico en tanto enfoque analítico.

En Thelen (2004) encontramos quizás el intento más acabado de responder a dicha pregunta. El origen de la trayectoria diferenciada de los distintos sistemas de adquisición de habilidades será explicado por las estrategias que llevaron adelante firmas ubicadas en sectores que requirieron trabajadores con altas calificaciones en la temprana industrialización. Sobre todo, el comportamiento de dichos actores se encontrará moldeado por la relativa fortaleza que tendrán los antiguos gremios artesanales a la hora de defender su status como proveedores de entrenamiento. Dicha vitalidad variará de forma clara de acuerdo a la división entre EMLs y EMCs. Tanto en Estados Unidos como el Reino Unido los gremios artesanales eran inexistentes o débiles, lo cual abrirá la puerta a que trabajadores calificados busquen formar grupos de interés para controlar el acceso a las habilidades requeridas en las nacientes industrias. Ello, paradójicamente, no llevará a una unión de intereses con el empresariado, sino más bien a una dinámica conflictiva de clases, que a la larga impedirá el surgimiento de esquemas coordinados de entrenamiento. En cambio, tanto Alemania como Japón, iniciaran su camino hacia la industrialización con gremios artesanales fuertes. Ello obligará al Estado a posicionarse en torno a la pregunta sobre que hacer con dicho resabio corporativo feudal finalizando el siglo XIX. Mientras que en Alemania las credenciales de los gremios serán inicialmente reforzadas; en Japón, en cambio, se iniciara una política industrializadora agresiva que buscará eliminar toda forma organizativa previa. Tanto la colaboración como el abierto conflicto con los gremios artesanales por parte del Estado abrirá en ambos casos una ventana de oportunidad para el surgimiento de una coalición entre el empresariado y el sindicalismo industrial entrado el siglo XX. Los casos de Alemania y Japón muestran entonces, como según Thelen (2004), será necesario adoptar un enfoque que tenga en cuenta no sólo las coyunturas críticas originarias (la temprana industrialización en el siglo XIX) sino también los cambios y transformaciones que se realizan a lo largo del tiempo sobre las configuraciones institucionales iniciales para comprender de forma acabada los distintos esquemas de entrenamiento presentes que describe VdC.

La preocupación de Thelen (2004) por las alianzas entre actores sociales, el rol del Estado y el estudio de trayectorias serán incorporados también a una serie de trabajos que surgirán posteriormente. Sin embargo, estos pondrán también el foco sobre una variable hasta ahora no considerada; el impacto de los sistemas políticos. Por ejemplo, Iversen y Stephens (2008) encuentran que el tipo de sistema electoral y la presencia de partidos *catch-all* (como la democracia cristiana) permiten explicar la divergencia existente entre las EMLs y EMCs e incluso al interior de las EMCs. Primero, el predominio de reglas electorales mayoritarias o proporcionales generará dinámicas de apoyo diferenciado hacia sistemas educativos públicos generosos y políticas de entrenamiento vocacional. Mientras que los sistemas mayoritarios (predominantes en las EMLs) promoverán un clivaje de clase que reducirá las posibilidades de tomar medidas redistributivas; en cambio aquellos proporcionales (típicos de las EMCs) abrirán la posibilidad de consolidar alianzas entre clases medias y bajas en pos de inversión en educación pública. Segundo, la existencia de partidos *catch-all* (como los demócrata cristianos alemanes) dará vida a una particular unión de intereses entre clases profesionales medias y trabajadores con altas habilidades que reducirán el gasto en educación pública pero fortalecerán sistemas de entrenamiento particulares a sectores industriales punta.

Un planteo similar encontramos en Martin (2011), aunque poniendo el foco (además de las características del sistema de partidos) en el nivel de descentralización de la autoridad política. Por un lado, propondrá que el tipo de sistema de partidos tendrá un efecto similar al delineado por Iversen y Stephens (2008); separando a las EMLs bipartidistas de las EMCs multipartidistas de acuerdo a la formación de vehículos electorales más o menos homogéneos representativos del trabajo y el capital. Por otra parte, el diverso grado de fragmentación de la autoridad política permitirá observar diferencias también dentro del mundo coordinado. En este sentido, el régimen federal alemán impedirá el establecimiento de un esquema de entrenamiento público nacional mientras que sí ocurrirá en la centralizada Dinamarca.

La literatura, sin embargo, verá que los sistemas de entrenamiento estarán sujetos a sucesivos momentos de tensión y transformación desde sus orígenes en el siglo XIX y a lo largo del XX. En este sentido, más allá de la coyuntura originaria en la temprana industrialización, otras coyunturas críticas serán señaladas como de especial relevancia para entender dicha trayectoria. Tanto los años 60s/70s con el fin del crecimiento acelerado de postguerra y el avance del neocorporativismo así como el auge actual de la economía de servicios han sido así identificadas (Busemeyer y Trampusch 2012). Un punto interesante que surgirá de trabajos enfocados en estas coyunturas más recientes será la creciente importancia que adquirirá el actor sindical, particularmente en términos de la expansión y universalización de las oportunidades de entrenamiento. Por ejemplo, en Thelen (2014) podemos observar como la existencia o no de un sindicalismo con representación homogénea a lo largo de todos los sectores abrirá la posibilidad de una ampliación de las políticas de formación vocacional continua durante procesos de liberalización económica. Tal es el caso de Dinamarca, en el que, a diferencia de Alemania, se expandirá la oferta pública de entrenamiento a desempleados desde el Estado y con apoyo del sindicalismo. Un símil argumento es presentado en Benassi y Durazzi (2021) reconstruyendo la puja fallida de la central alemana DGB por ampliar las oportunidades de acceso al sistema de entrenamiento sectorial en los tempranos 00s.

¿Qué hay más allá de las EMLs y EMCs?

Ahora bien, queda aún entonces por responder la segunda de las críticas que recuperábamos en torno a la propuesta de VdC; ¿En qué medida los tipos ideales polares permiten entender el funcionamiento de economías políticas más allá de las EMLs y EMCs? En este sentido, los trabajos interesados en comprender las trayectorias de los sistemas de entrenamiento ya nos permitían avizorar la necesidad de una expansión de dicha tipología clásica. Por ejemplo, Iversen y Stephens

(2008), en un guiño a Esping-Andersen (1993), afirmarán que existen tres (y no dos) mundos de formación de capital humano. Una propuesta similar vemos en Martin (2011). Es así que trabajos como Busemeyer y Trampusch (2012) han construido nuevas tipologías para pensar diversos patrones de formación de la fuerza trabajo incluso dentro del mundo de las economías desarrolladas. Más allá de las EMLs y EMCs descritas por VdC, podemos pensar en tipos estatistas (como Suecia) en los que hay un alto involucramiento del Estado en los esquemas de entrenamiento y ausencia del empresariado o segmentados (como Japón) en los que se da un fuerte involucramiento de las firmas pero con baja participación pública².

¿Pero que hay de economías políticas latinoamericanas como Chile y Argentina? Retomando el enfoque analítico de VdC, Schneider (2013) se encargará de dar respuesta a este dilema. Allí podemos ver cómo casos como el de Argentina y Chile pueden ser agrupados dentro de un tipo ideal particular llamado economías de mercado jerárquicas (EMJs). Un aporte clave que hará Schneider (2013) será notar como la complementariedad institucional que exhibirían las EMJs, a diferencia de lo que ocurriría en las EMLs y EMCs, no conduciría a una especialización productiva exitosa en el mercado global, sino más bien al establecimiento de un equilibrio estático no conducente al desarrollo económico. El proceso de adquisición de habilidades por parte de la fuerza trabajo en Latinoamérica sería un buen ejemplo de esto. En este sentido, existiría una trampa de un bajo nivel general de calificaciones por parte de los trabajadores. Las razones de esto podemos encontrarlas en la configuración de las otras esferas institucionales que conformarían a las EMJs; los grupos locales diversificados, las multinacionales y un mercado laboral atomizado y segmentado. Por un lado, en términos de las firmas, encontramos que no existirá un actor particularmente interesado en asegurar un alto nivel general de competencias en la fuerza trabajo. El empresariado vernáculo suele ubicarse en sectores con rentabilidades aseguradas por regulación o

² Otros esfuerzos por crear nuevas tipologías pueden encontrarse en Busemeyer (2009) y Durazzi y Geyer (2021).

por ser naturalmente monopólicos que no requieren aumentar sus productividad vía un perfeccionamiento de las capacidades de sus trabajadores. Las firmas multinacionales suelen resolver sus necesidades de calificaciones por medio de esquemas de entrenamiento internos. Aún más, la alta tasa de rotación en los puestos de trabajo así como la consolidación de una franja de economía informal reduciría los incentivos para demandar mejoras en el sistema educativo por parte de la clase trabajadora.

Entonces, Schneider (2013: 133-135) nos lega un punto interesante a la hora de estudiar los procesos de adquisición de habilidades en la región. A diferencia de lo que ocurriría en el análisis presentado por VdC para las economías desarrolladas, donde la provisión de competencias parecería ser un proceso resuelto entre privados, en la Latinoamérica jerárquica y en aquellas ocasiones en que se rompa la trampa del bajo nivel debemos observar particularmente al Estado y sus políticas públicas. Ello, por otra parte, se engarza de buena manera con una serie de trabajos que han visto en el Estado a un actor clave en los procesos de desarrollo económico y en las políticas de mejora de los niveles educativos en la periferia global (Evans 1995, Kohli 2004, Kosack 2012). Ahora bien, como señalan Doner y Schneider (2016), es justamente en la dificultad de generar coaliciones políticas que pujen y apoyen al Estado a invertir en los sistemas educativos donde se puede encontrar una posible explicación para la continuidad de este bajo equilibrio estático. En este sentido, existiría una fragmentación tanto vertical (producto de la alta desigualdad de ingresos) como horizontal (por la presencia de multinacionales y la dualización de la clase trabajadora) que inhibiría la formación de alianzas en favor de un mayor gasto fiscal en políticas que aumenten el nivel de competencias.

Sin embargo, sí han existido fugaces intentos de romper con dicha trampa que recibieron atención por parte de la literatura. Lo que vemos es que el enfoque analítico así como las variables explicativas utilizadas no van a divergir en gran medida de lo utilizado por parte de los trabajos centrados en la trayectoria de las economías industrializadas reseñados más arriba. En cambio, el

foco sí estará puesto en analizar políticas públicas que partirán desde el Estado. Por ejemplo, Doner y Schneider (2019) estudiarán la expansión del sistema de escuelas técnicas durante los gobiernos de Bachelet en Chile centrándose en las particulares características partidarias que tendrá la Concertación. Por otra parte, Sancak y Özel (2018) encuentran, por medio de un análisis de las experiencias del programa Conocer en México y el Marco de Calificaciones en Turquía, como la existencia de una coalición entre sectores del empresariado y determinado partido político resultan claves para la exitosa implementación de programas de certificación de competencias en países de ingresos medios. Finalmente, y más recientemente, Bogliaccini y Madariaga (2022) innovan al añadir los niveles de capacidad estatal como una variable explicativa relevante, además del tipo de coalición política, a la hora de pensar los procesos de ampliación de los sistemas de educación técnica y entrenamiento en la región a partir de los 90s.

Por otra parte, así como los tipos ideales liberales y coordinados propuestos por VdC podrán ser reconsiderados a la luz de un análisis más detenido de las trayectorias de los sistemas de adquisición de habilidades de distintos casos nacionales; en el caso de las EMJs existirá también espacio para reformular la noción general de la trampa del bajo nivel de competencias yendo más allá de una simple caracterización homogénea de todas las economías políticas latinoamericanas. Bogliaccini y Madariaga (2020) presenta el esfuerzo más claro hasta ahora en dicha dirección. En este sentido, afirman que en Latinoamérica existen actualmente diferencias intra-regionales notorias tanto en la formas en que se han organizado los sistemas educativos y de formación vocacional así como en las capacidades de su fuerza trabajo. En este sentido, al interior del mundo de las EMJs pueden construirse 4 perfiles de habilidades con trayectorias divergentes. Argentina sería un caso paradigmático de un perfil dual con orientación académica; exitosa integrando tempranamente a los trabajadores al sistema educativo pero con dificultades recientes a la hora de incorporar modalidades técnicas y de entrenamiento. Chile, en cambio, sería un *outlier* regional no sólo por

asegurar una participación alta en la educación inicial sino también por garantizar un alto nivel de inclusividad en su sistema de formación vocacional post secundario.

III. POLÍTICAS DE FORMACIÓN VOCACIONAL CONTINUA EN ARGENTINA Y CHILE

Presentación y selección de casos

Este trabajo intenta analizar de forma comparada las políticas de educación vocacional continua perseguidas a nivel nacional por la Concertación en Chile y el Frente para la Victoria en Argentina a partir de los 00s. En este sentido, ello necesariamente implica realizar un recorte dentro del vasto mundo de políticas educativas e incluso dentro del más pequeño de la educación vocacional. Generalmente, la educación vocacional suele pensarse subdivida en dos instancias de aprendizaje. Por un lado, la educación vocacional inicial, la cual comúnmente se superpone con el esquema educativo general, y en Latinoamérica se encuentra generalmente estructurada bajo la órbita de las escuelas técnicas. Por el otro, aquellos programas de entrenamiento, destinados a la población adulta ocupada o desocupada, que buscan consolidar un proceso de formación continua más allá del ciclo educativo inicial. Este segundo tipo de políticas educativas serán el foco de análisis de este trabajo.

¿Pero porqué entonces analizar los casos de Argentina y Chile de forma comparada? La selección de los casos se realizó aspirando a construir un diseño de sistemas más similares que presentaran variación en la variable dependiente (Skocpol y Summers 1980, Gering 2007). Para inicios de los 00s Argentina y Chile poseían niveles de PBI per capita similares y se ubicaban en el conjunto de países de más altos ingresos al interior de Latinoamérica³. Además, ambos casos habían experimentado en décadas previas procesos de liberalización y estabilización económica comparativamente extensivos tanto en términos regionales como globales (Etchemendy 2011). Por

³ World Bank Nationals Account Data, PBI per capita (USD corrientes)

otra parte, la victoria de Lagos en el 2000 y la de Kirchner en el 2003 han sido consideradas por la literatura en política comparada como uno de los puntapiés en el giro a la izquierda en Latinoamérica, representando un quiebre con el período neoliberal previo en ambos países y abriendo un espacio de oportunidad para el establecimiento de mayores políticas sociales universalizadoras (Levitsky y Roberts 2011, Pribble 2013). Por último, cabe agregar que quizás el punto más controversial de esta selección se encuentre en las diferencias en sistemas y resultados educacionales alcanzados por ambos casos a lo largo de la década de los 00s. En este sentido, Bogliaccini y Madariaga (2020), en su intento por brindar una descripción de las variedades de habilidades presentes en Latinoamérica, enfatizan en como Chile logró convertirse para inicios del '20 en un *outlier* regional gracias a su éxito en la universalización del acceso a la educación secundaria y técnico-vocacional, mientras que Argentina se caracterizó por una gran dificultad por expandir otros sistemas más allá del educativo general. Sin embargo, esto no debe ser visto como un obstáculo en la construcción de la selección de casos aquí propuesta, sino más bien como un activo; dado que justamente el objetivo de este trabajo es explicar de mejor manera dicha trayectoria diferenciada en el campo de las políticas de formación vocacional continua. Por otra parte, si observamos ambos casos de forma comparada más allá de Latinoamérica, encontramos que del 2000 en adelante tanto Chile como Argentina han obtenido resultados educativos relativamente bajos en pruebas estandarizadas como PISA⁴. Además, en términos generales, y más allá de ciertas particularidades en las que ahondaremos para el caso de los programas de formación vocacional continua, ambos sistemas de adquisición de habilidades se encuentran lejos de las modalidades típicas de las EMLs o EMCs y cercanos al tipo ideal de las EMJs (Hall y Soskice 2001, Schneider 2014).

⁴ Flores-Mendoza et al. (2021). Si bien Chile se ubica casi de forma consistente como el líder regional, sus resultados promedios se encuentran más cercanos a casos regionalmente bajos como el de Argentina que al promedio obtenido por los países integrantes de la OCDE.

Tal como adelantamos en la introducción, durante los gobiernos del Frente para la Victoria y la Concertación podemos distinguir dos diferentes trayectorias en políticas de formación vocacional continua durante el giro a la izquierda: tripartismo fragmentado en Argentina y liberalismo empresarial en Chile. Como podemos observar en el resumen presentado en la Tabla 1, en ambos casos se pueden distinguir diferencias claves tanto a nivel de la formulación de las políticas de entrenamiento como en el resultado final de las mismas. En lo que sigue de la sección se desarrollan en detalle ambas trayectorias.

	Tripartismo Fragmentado	Liberalismo Empresarial
Características Claves	Argentina 2003 - 2015	Chile 2000 - 2010 y 2014 - 2018
Formulación de Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema público fragmentado tanto a nivel nacional como provincial • Diálogo estable con grupos de interés de trabajadores y las firmas para seleccionar beneficiarios (mov. sociales) o brindar capacitaciones (sindicatos y asoc. empresariales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de mercado con ente regulador público centralizado (SENCE) • Ausencia de canales de diálogo estables con grupos de interés y formulación autónoma por parte de funcionarios del SENCE y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Resultado de Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios tanto a instituciones de capacitación públicas como a sectores (sindicales y empresariales) encargados de organizar cursos • Entrenamiento a formales mayoritariamente a través de cursos organizados por sindicatos o asociaciones empresariales • Entrenamiento a informales o desocupados por medio de selección de beneficiarios por movimientos sociales y cursos organizados por instituciones públicas o en acuerdo con sindicatos y asociaciones empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios a individuos y firmas para compra de capacitaciones en mercado • Entrenamiento a formales a través de descuento impositivo administrado por las firmas • Entrenamiento a informales o desocupados a través de programas públicos en los que se da a individuos capacitaciones gratuitas a través de instituciones privadas

Tabla 1. Resumen de ambas trayectorias siguiendo características claves

Argentina - Tripartismo fragmentado

A diferencia de lo que ocurrirá en Chile, en el caso de Argentina encontramos que la políticas de formación vocacional continua van a ser implementadas por una serie de instituciones diversas. En este sentido, resulta difícil hablar de la existencia de un único sistema unificado y

estable que se encargue de regular y administrar esta modalidad de adquisición de habilidades. Más bien, debemos pensar en una estructura doblemente fragmentada: por la división de atribuciones entre el Estado nacional y los diversos poderes provinciales y producto de la confusa división de jurisdicciones existente entre los Ministerios de Trabajo y Educación nacionales⁵. En este sentido, las políticas que el Frente para la Victoria persiguió en este ámbito se encontraron desdobladas en dos organismos en particular. Por un lado, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional al interior del Ministerio de Trabajo. Por el otro, aquellas políticas impulsadas desde el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) perteneciente al Ministerio de Educación. Como bien señala Jacinto (2015), los límites entre las acciones llevadas adelante por ambos organismos han sido más bien difusos y encontramos en muchos casos una superposición funcional. Esto ante todo será provocado porque a la hora de impulsar sus agendas en torno a los programas de formación vocacional continua tanto el Ministerio de Trabajo como el de Educación lo harán a través de un mismo tipo de instituciones conocidas como Centros de Formación Profesional. Más allá de esto, y tal como otros trabajos como Weinberg (2014) marcan sobre este universo de políticas, es en la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional donde encontraremos el intento más consistente por expandir las ofertas de capacitación y entrenamiento públicas continuas. En lo que sigue, pasemos a caracterizar y analizar lo que hará cada uno de estos dos organismos a lo largo del período estudiado.

El INET es un organismo dependiente del Ministerio de Educación Nacional encargado de supervisar y sostener con transferencias de recursos a las escuelas técnicas y centros de formación profesional mientras que intenta establecer una agenda común de formación en dichos ámbitos educativos. Su creación en el año 1995 debe ser pensada como una consecuencia del proceso de reforma general del Estado Nacional impulsado por la administración de Menem. En este sentido,

⁵ Si bien un análisis enteramente exhaustivo requeriría analizar de forma pormenorizada las políticas de formación vocacional continua llevadas adelante por cada uno de los Estados provinciales ello implicaría adoptar una perspectiva a escala subnacional que alteraría el objetivo de este trabajo y perjudicaría la comparabilidad con el caso de Chile.

así como ocurrió con las instituciones de nivel secundario, también las escuelas técnicas y los centros de formación profesional, hasta entonces dirigidos por el Consejo Nacional de Educación Técnico (CONET), serán transferidos para su administración a los diversos Estados provinciales⁶. Ello obligará a reformular a su vez el rol que el Estado Nacional podía jugar en un escenario en el que no tendría a su cargo de forma directa ninguna institución de formación. En este sentido, el INET surge como un intento de utilizar la estructura dejada por el CONET tras la emergencia de este nuevo marco regulatorio. Desde el '95 en adelante, este organismo se transformará en el vehículo a través del cual el Ministerio de Educación nacional buscará generar una agenda homogénea para todas las provincias en el área de educación vocacional; incluso generando un espacio como el Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CONET) donde se discutirán dichas políticas con sectores empresariales y sindicales⁷.

A la llegada del Frente para la Victoria al gobierno, el INET pasará a perseguir un objetivo fundamental: iniciar un rápido proceso de fortalecimiento de las escuelas técnicas. En este sentido, se consideraba que, tras más de una década de la reforma educativa en los 90s, dicha área se encontraba particularmente en malas condiciones debido a la falta de recursos y la aplicación de diseños curriculares ineficientes (Gallart 2006, Maturo 2014). El diseño y promulgación de la Ley de Educación Técnico Profesional en el año 2005 será el resultado más importante de este esfuerzo. Como explica Peltzer (2022) “Entonces cuando se empieza a trabajar la Ley de Educación Técnico Profesional, que es lo que pide Néstor Kirchner, nos dice que quería desarrollar industrialmente el país, con desarrollo social y económico, y que para eso teníamos que recuperar la escuela técnica”. Ante todo, ello permitirá inyectar una importante cantidad de nuevos recursos tanto a las escuelas

⁶ El proceso de reforma del sistema educativo inicia en el año 1991 con la transferencia de instituciones a las provincias y sigue en 1993 con la promulgación de la Ley Federal de Educación.

⁷ No confundir con el Consejo Nacional de Educación Técnico, también nombrado comúnmente como CONET, que el INET viene a reemplazar. Tras la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional en el año 2005 el CONET pasará a llamarse Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETyP) sin una gran afectación de la función que cumplía previamente.

técnicas como a los centros de formación profesional⁸. Ahora bien, dicha asignación estará en los primeros años de promulgada la nueva ley claramente direccionada en favor de las primeras por sobre los segundos (Peltzer 2022, Narvaja 2022). Ello será producto en parte de una predisposición del INET por enfocarse en recuperar el ámbito de las escuelas técnicas, pero también de las decisiones tomadas por los diversos Ministerios de Educación Provinciales que eran quienes en último término decidían a cual modalidad educativa privilegiar con su cuota del fondo nacional (Peltzer 2022).

Más allá de la Ley de Educación Técnico Profesional desde el INET no se registrará un esfuerzo consistente por ampliar la oferta de entrenamiento brindada por los centros de formación profesional. Esto, claro esta, será producto de la posición incomoda en la que se encontrará al interior de la estructura del sistema de formación vocacional continua. Árbitro pero no señor de ninguna de las instituciones dadoras de capacitación. En cambio, sí se enfocara en llevar adelante un proceso de armonización y estandarización de los cursos que eran ofrecidos a lo largo de todo el territorio nacional. Eso se dará ante todo por medio de reuniones organizadas por el CONET (post 2005 CONETyP). Allí se intentaba definir, por medio del diálogo con el empresariado, sindicatos, autoridades provinciales y docentes, una serie de perfiles profesionales que permitan establecer un número de habilidades necesarias que se debían adquirir a lo largo de la formación. De esta manera el INET buscó producir marcos de referencia que pasaba a las autoridades provinciales para que estas los bajaran a sus centros de formación profesional generando planes de estudio para los cursos que se daban. Sin embargo, la experiencia demostró que este segundo paso fue muchas veces conflictivo y con resultados desiguales. Ciertas provincias ajustarán los diseños curriculares de sus centros a los marcos de referencia y otras no (Narvaja 2022). Ante esta situación, el INET optó por transferir discrecionalmente recursos directamente a las instituciones de formación vocacional

⁸ La nueva ley estableció que se debía destinar un 0,2% de los gastos corrientes anuales del Estado Nacional a un fondo que debía ser administrado por el INET y transferido a las provincias siguiendo una fórmula que determinaba las cantidades a repartir a cada una.

continua de acuerdo a si adecuaban o no sus cursos a los marcos de referencia que se promovían a nivel nacional (Narvaja 2022). Esto principalmente se hará por medio de un Registro al que todos los centros de formación profesional van a estar obligados a ingresar, y donde se declaran cuestiones como el diseño curricular o la cantidad de docentes, para acceder tanto al apoyo dado por las provincias como a programas de mejora desde el INET.

Por otra parte, al inicio de la administración de Néstor Kirchner en el 2003 el Ministerio de Trabajo ya poseía una Subsecretaría de Formación Profesional que durante los años 90s había impulsado la creación de programas de reconversión laboral (Serrao 2022, Jacinto 2015). Ello será en parte producto de la promulgación de la Ley de Empleo de 1991 la cual le asignaba un rol a dicho organismo dentro de las políticas de formación vocacional continua como parte de la agenda de modernización y liberalización económica promovida por la administración de Menem (Sladogna 2018). Ahora bien, durante los primeros años de los 00s las acciones impulsadas desde la Subsecretaria de Formación Profesional se habían fuertemente debilitado llevando a una baja ejecución (Deibe 2022). Sin embargo, ello significaba que, para la llegada del nuevo gobierno, el Ministerio de Trabajo ya contaba con una estructura y funcionarios con expertise en este tipo de políticas. En este sentido, y tras unos primeros dos años en que la Subsecretaría va a funcionar sobre todo como un departamento de investigaciones sobre el mercado laboral, se decidió hacer uso de esos recursos ya disponibles para complementar la política de empleo que se venía llevando adelante enfocada en reducir los niveles de pobreza dejados por el período de crisis iniciado en el año 2001. Esto va a llevar a que el Ministerio de Trabajo ocupe un rol en el ámbito de las políticas de formación vocacional continua diferente al que tuvo el INET. Si el primero estuvo sobre todo interesado en la difícil tarea de homogeneizar el funcionamiento del conjunto del sistema; el segundo, en cambio, tuvo un enfoque mucho más pragmático al enfocarse sobre todo en expandir la cantidad de cursos ofertados mientras dialogaba directamente con aquellos actores capaces de llevarlo adelante.

Dos puntos son fundamentales para comprender la estrategia que tendrá la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Por un lado, como parte de los requerimientos para acceder a los programas de apoyo económico impulsados desde la Secretaría de Empleo (también bajo la órbita del Ministerio de Trabajo) se incluirá la necesidad de participar en cursos de formación vocacional continua. En este sentido, primero con aquellos beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar y después con los del Seguro de Capacitación y Empleo más los del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se buscó mejorar las habilidades de una población inserta en la economía informal o directamente con dificultades para ingresar en el mercado laboral (Deibe 2022, Barasatian 2021). Ahora bien, por otro lado, ello se realizó gracias a una política de diálogo y apoyo a aquellos actores sociales que ya contaban con capacidad de organizar y dar los cursos de formación. Ello va a incluir, en primer lugar, entablar directamente relaciones con autoridades de diversos centros de formación profesional a lo largo de todo el país. Salteando de esta manera no sólo al Ministerio de Educación nacional sino también a las distintas autoridades provinciales del área. Pero también, en segundo lugar, se van a generar vínculos con actores sindicales y empresariales que ya se encontraban involucrados en acciones de formación. Esta segunda modalidad se dará a partir del 2005 a través de diálogos informales en mesas tripartitas por sector y tras el 2008 de forma institucionalizada con la creación de los Consejos Sectoriales⁹.

La inserción de grupos de interés en la formación vocacional continua en la Argentina ya tenía una larga tradición para los 00s y a partir de los años 90s se había comenzado a vehiculizar a través de la figura de los centros conveniados (Jacinto 2015). Básicamente esta consistía en la celebración de acuerdos entre centros de formación profesional públicos con sindicatos y

⁹ El Ministerio de Trabajo también contará con otras dos líneas de apoyo a la formación vocacional continua. Por un lado, intentará organizar cursos de entrenamiento vía organizaciones sociales de trabajadores desocupados o informales. Esta alternativa terminará siendo poco exitosa tanto en la cantidad de formaciones dadas como en la creación de nuevos centros (Barasatian 2021, Sladogna 2021). Por otra parte, también existirá una línea de crédito fiscal destinada a empresas que desearan entrenar a sus trabajadores; de esta manera promoviendo la formación vocacional continua en el sector formal. Esta segunda modalidad si tendrá un mayor uso, aunque nunca llegando a los niveles de los programas destinados principalmente a trabajadores desocupados. Ver gráfico 4.

asociaciones empresariales. Mientras que los primeros se garantizaban recursos más allá de lo que obtenían por parte del Estado; los segundos, en cambio, aprovechaban esta oportunidad para amoldar los cursos ofrecidos a sus intereses y ofrecer espacios de capacitación a sus afiliados. Ahora bien, si bien existirá una participación del sector empresarial en este tipo de acciones de formación, claramente será el sindicalismo quien tendrá mayor relevancia en la cantidad de convenios celebrados¹⁰ (Jacinto 2015, Weinberg 2014). En este sentido, así como el Ministerio de Trabajo se involucrará a lo largo del kirchnerismo en una dinámica de colaboración y tensión con el sindicalismo en áreas como la determinación de una política estable de ingresos también se reproducirán patrones similares a nivel de la formación vocacional continua (Etchemendy 2019). Es así que se buscó llegar a un punto intermedio en el que los sindicatos se vieran favorecidos de los recursos transferidos por la línea de promoción establecida por la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional mientras que el Ministerio de Trabajo logró que dichos fondos sean utilizados para organizar cursos destinados a los beneficiarios de sus planes de empleo. “Ahí la verdad que hubo siempre un proceso de negociación. Es decir, de nosotros, e incluso presión por parte de la misma Secretaría de Empleo, que queríamos que hubiera cursos de formación profesional para desocupados” (Barasatian 2021).

Debido a la estructura fragmentada que posee el sistema de formación vocacional continua público en Argentina la recolección fehaciente de datos sobre la totalidad de las actividades de entrenamiento realizadas en un año determinado resulta por demás dificultosa. En este sentido, el recuento más exhaustivo es aquel construido por el INET en base a los reportes que le facilitan las diversas autoridades provinciales acerca de los programas que administran. Como puede verse en el gráfico 1, desde el 2003 hasta el 2015 no existieron grandes variaciones en la cantidad total de participantes que recibieron anualmente algún tipo de entrenamiento por parte de centros de

¹⁰ Los casos de mayor inserción empresarial se pueden encontrar en el sector metalúrgico (con la participación de ADIMRA) y la industria del software (la Cámara Argentina del Software jugará un rol clave en programas de alfabetización digital como Empleartec y Control F). (Sladogna 2021, Louzao 2021 y Castaña 2021).

formación profesional públicos. A partir del 2007 se nota un crecimiento que llevará hacia un aumento del 25% del total de beneficiarios para el 2014. Sin embargo, en términos del porcentaje de la población económicamente activa alcanzada por dichos programas dicha suba en la cantidad de participantes no termina de impactar de gran manera (tal como podemos observar en el gráfico 2).

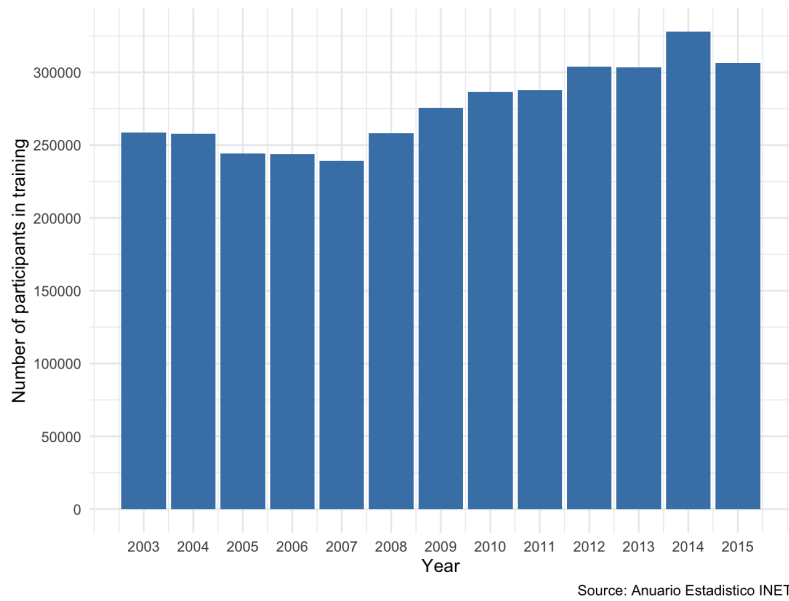


Gráfico 1. Cantidad de participantes en acciones de formación en Argentina - INET

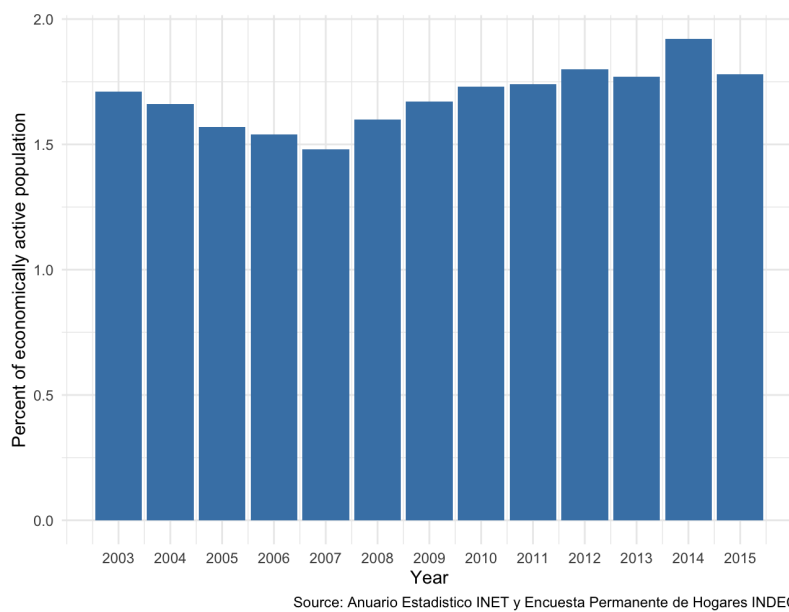


Gráfico 2. Porcentaje de PEA que participó en acciones de formación en Argentina - INET/INDEC

Dichos datos, sin embargo, esconden una diversidad de programas de formación vocacional continua que incluyen tanto las múltiples estrategias que promoverán los diversos gobiernos subnacionales así como también los cursos de entrenamiento impulsados a nivel nacional por el Ministerio de Trabajo. Ahora bien, si analizamos específicamente la cantidad de beneficiarios de las líneas de entrenamiento del Ministerio de Trabajo (ver gráfico 3) vemos que existe una creciente participación del mismo sobre el total de acciones de capacitación realizadas anualmente. Por ejemplo, en el año 2010 las capacitaciones ofrecidas por el Ministerio de Trabajo representaron un poco más del 75% del registro de beneficiarios a nivel nacional llevado por el INET. Por otra parte, si desagregamos por el tipo de líneas de formación del Ministerio de Trabajo podemos observar que tanto aquellos programas administrados por actores sectoriales (principalmente sindicales) como el apoyo directo a centros de formación profesional (bajo el mote de territorial) acumulan el grueso del total de beneficiarios (ver gráfico 4).

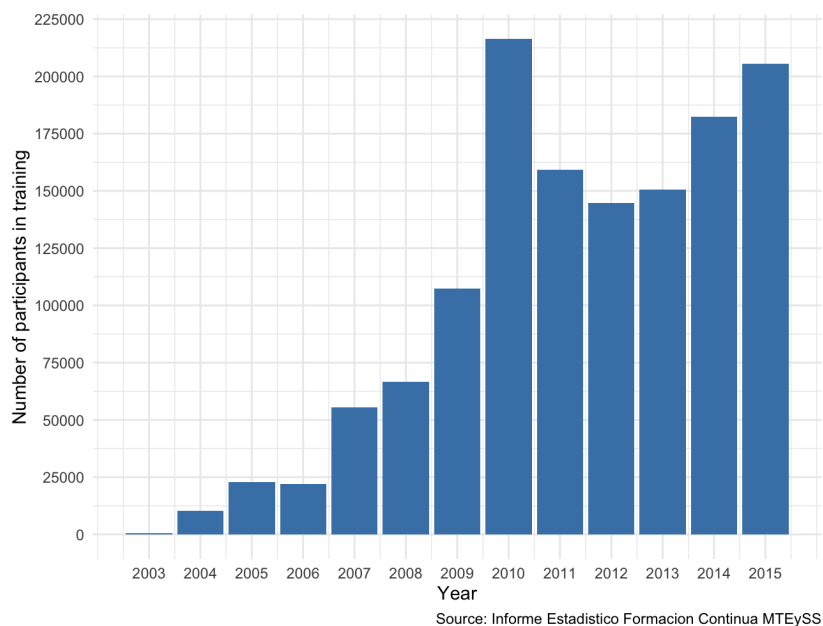


Gráfico 3. Cantidad de participantes en acciones de formación impulsadas desde la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional

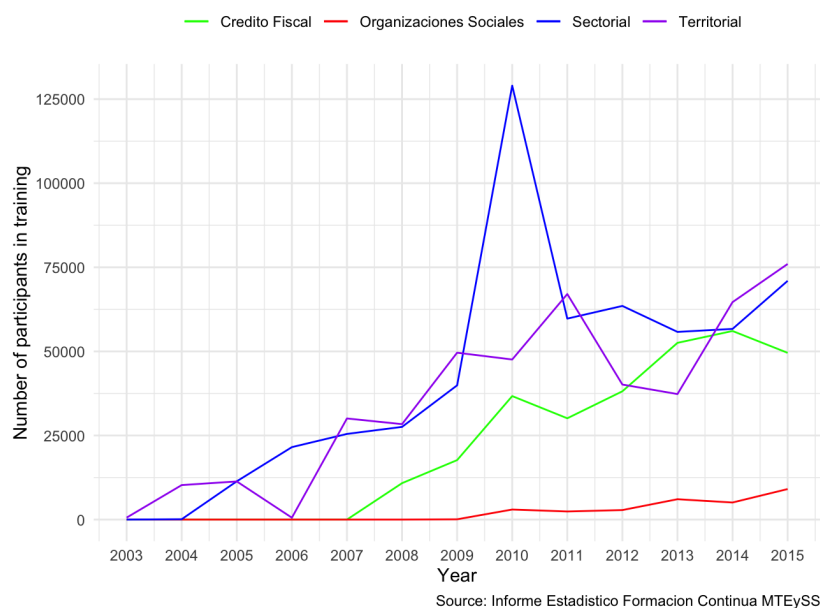


Gráfico 4. Cantidad de participantes según líneas de formación vocacional continua de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional

Chile - Liberalismo empresarial

Iniciado los 00s, y con la asunción de la presidencia por parte de Lagos, Chile se va a encontrar nuevamente tras el derrocamiento de Allende con un Partido Socialista comandando el Ejecutivo nacional. Ahora bien, en lo que respecta al mundo de la formación vocacional continua un organismo instituido durante la dictadura de Pinochet y sobreviviente de la transición a la democracia va a continuar siendo el actor central mas allá de la entrada de este nuevo partido de gobierno: el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Como veremos más abajo, y sin obviar las particularidades que analizaremos, va a existir una continuidad en los programas de entrenamiento que se van a promover en las administraciones socialistas de Lagos (2000-2006), Bachelet I (2006-2010) y Bachelet II (2014-2018). En este sentido, hay dos líneas principales de formación vocacional continua que deben ser analizadas; la franquicia tributaria y el resto de programas de entrenamiento. Mientras que la primera va a estar destinada a los trabajadores

formales y a lo largo de todo el período que analizamos tendrá un crecimiento estable en el número de beneficiarios. La segunda, en cambio, va a buscar mayoritariamente brindar entrenamiento a informales o desempleados y sufrirá constantes rotaciones en los programas que la constituyen.

Como bien analiza Sehnbruch (2006), los orígenes del SENCE se encuentran en un intento de la dictadura de Pinochet por reducir el nivel de intervención que tenía el Estado en las políticas de entrenamiento a través del INACAP. Para cumplir dicho objetivo se dará vida a un nuevo mercado vía subsidios públicos. En este sentido, a partir de 1976, el Estado se retirará de su función de dador y organizador de cursos de entrenamiento para trabajadores y, a través del SENCE, se convertirá en regulador y fuente de apoyo de un naciente ecosistema de firmas privadas dedicadas a servicios de capacitación para las empresas chilenas. El subsidio público a este mercado se pasó a llamar franquicia tributaria y consistió en un descuento (de hasta un 1% del total de costos salariales) que las firmas podían aplicar automáticamente sobre sus impuestos en la medida que lo utilizaran para contratar u organizar capacitaciones para sus trabajadores. Por otra parte, desde el Estado también se va a impulsar el surgimiento de dos tipos de actores privados; los Organismos Técnicos de Capacitación (OTECs) y los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTICs). Los primeros se convertirán en prestadores de servicios de entrenamiento para las firmas y los segundos cumplirán un rol de intermediación entre los deseos de las firmas y los OTECs. Ahora bien, un punto interesante será que quienes ocuparán rápidamente los roles de OTECs y OTICs promovidos por el Estado van a ser las asociaciones empresariales más importantes de Chile (Castillo 2021). Ello se verá especialmente en el mundo de los OTICs, a través de los cuales se canalizará gran parte de las acciones de formación vocacional continua.

En este nuevo mercado, el SENCE se instaló inicialmente como un organismo estatal descentralizado dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (bajo las órdenes de la Subsecretaría de Trabajo) que tenía como objetivo certificar a los OTECs y OTICs y controlar el buen uso de la franquicia tributaria. Tras el fin de la dictadura en los 90s, se van a producir una serie

de cambios en el sistema de formación vocacional continua que se terminarán plasmando en una reforma del sistema de entrenamiento en 1997 (Larraechea 2022). Por un lado, se implementará exitosamente el programa Chile Joven, que apuntaba a brindar practicas laborales a jóvenes con dificultades de inserción (CINTERFOR 1997). Ello, a su vez, llevará a la apertura del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) que servirá al SENCE como base desde la cual impulsar una nueva línea de programas más allá de la franquicia tributaria y destinados al mundo de los trabajadores informales o desocupados. Por otra parte, se incluirán una serie de nuevas regulaciones sobre la franquicia tributaria que apuntaban a maximizar el uso de las PyMEs, a reducir la participación de las grandes empresas y el gasto en entrenamiento a trabajadores de altos ingresos (Larraechea 2022)¹¹. Finalmente, se creará la figura de los comités bipartitos de capacitación; con la que se buscaba formar una mesa de negociación entre empleadores y empleados para definir que tipo de entrenamientos realizar a través de la franquicia (Sehnbruch 2006)¹².

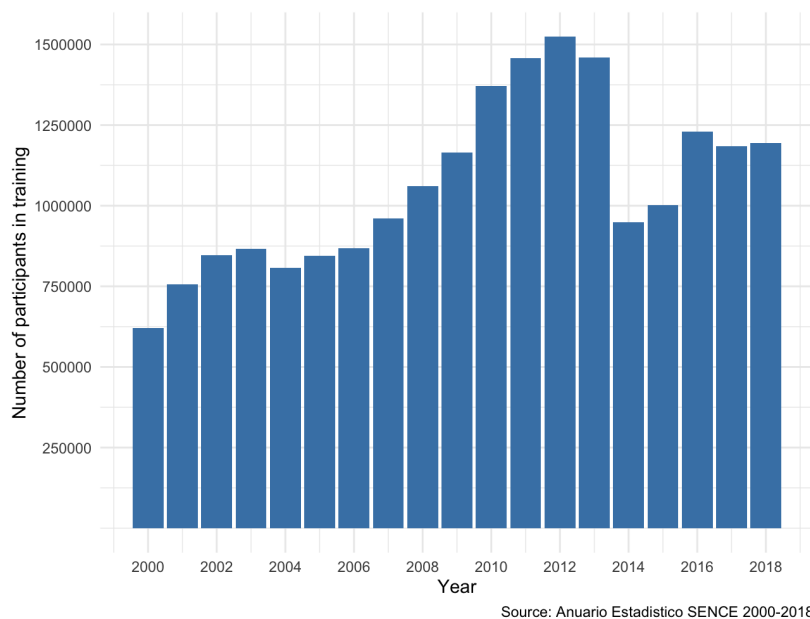


Gráfico 5. Cantidad de participantes en cursos de entrenamiento vía franquicia tributaria

¹¹ Como veremos más adelante el éxito de estas reformas sobre la franquicia tributaria serán más bien regulares. La concentración de su uso por parte de grandes empresas y en trabajadores de altos ingresos será una constante también durante los 00s (Rucci 2010, Larrañaga et al 2011).

¹² Pese a que se estableció la obligación de formarlos a firmas con más de 15 trabajadores, a lo largo del período nunca más del 50% de las grandes empresas contará con comités bipartitos de capacitación (ENCLA 2006, 2008, 2011, 2014).

Los gobiernos de Lagos, Bachelet I y Bachelet II tuvieron una relación ambivalente, de conflicto y apoyo, para con la franquicia tributaria. Una visión predominante en gran parte de las administraciones (tanto desde el Ministerio de Trabajo y Previsión Social así como las autoridades designadas en el SENCE) vió en el instrumento considerables debilidades en términos de su transparencia, efectividad en aumentar las habilidades de los trabajadores y falta de control por parte del Estado (Castillo 2022, Jelvez Maturana 2022, Díaz Verdugo 2022, Goic Borojevic 2022, Escárte 2022). Sin embargo, a lo largo del período, la franquicia tributaria va a sufrir pocas y pequeñas reformas lo cual llevará a que se fortalezca como el programa más importante del sistema de formación vocacional continua chileno. Como podemos observar en el gráfico 5, el uso del instrumento durante el período tendrá un crecimiento significativo, pasando de un mínimo en el año 2000 de 620.000 beneficiarios a un máximo en 2012 de 1.520.000; dicha tendencia ascendente solo se verá parcialmente modificada durante la segunda presidencia de Bachelet. Por otra parte, en términos relativos también podemos notar una estabilidad en el uso de la franquicia tributaria tanto en relación al mundo de trabajadores formales como sobre el total de la población económicamente activa (ver gráfico 6).

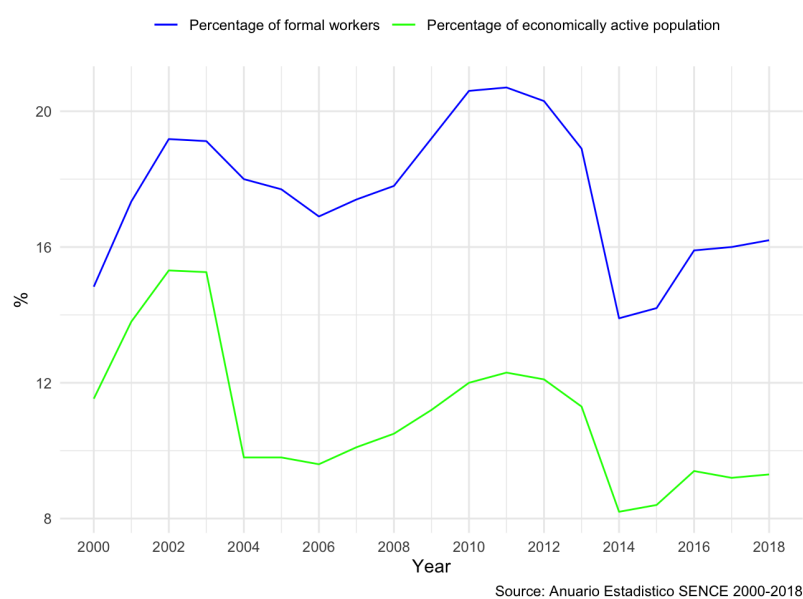


Gráfico 6. Usuarios de franquicia tributaria como porcentaje de trabajadores formales y PEA

El rol que los OTICs jugarán en el mercado de capacitaciones será el punto focal de las evaluaciones negativas que se harán sobre el funcionamiento de la franquicia tributaria. Si bien siempre existirá la posibilidad de que las firmas contraten de forma directa a los OTECs para realizar cursos de entrenamiento para sus trabajadores, una serie de incentivos les llevarán a hacer uso de los servicios de intermediación de los OTICs. Estos organismos facilitarán las tareas burocráticas de aplicar a la franquicia tributaria, reducirán el tiempo perdido buscando una OTEC adecuada a lo que se desea e incluso permitirán hacer uso del descuento impositivo aún sin capacitar a trabajadores¹³ (Castillo 2021, Boroevic 2021, Escárte 2022). Por otra parte, el hecho de que los más importantes OTICs hayan sido fundados por asociaciones empresariales permitirá que estos tengan una gran capacidad de atracción sobre las firmas. Ello llevará a que, si bien en los OTECs haya un mercado fragmentado y con múltiples jugadores, desde los OTICs terminen acaparando el control de la gran mayoría de los fondos de la franquicia tributaria¹⁴. Tal como podemos apreciar en el gráfico 7, la capacidad de mediación de los OTICs crecerá a un ritmo vertiginoso a lo largo de las dos primeras décadas de los 00s; comenzando con tan solo un 50% del total de capacitaciones, a administrar poco más del 90% de las mismas para el 2018. Por otra parte, el mercado de OTICs estará fuertemente concentrado en 5 jugadores principales con una relación directa con las principales asociaciones empresariales de Chile¹⁵. Siguiendo el gráfico 8, vemos como los OTICs Somos CChC, SOFOFA, Proforma, Asexma y Asimet se harán cargo

¹³ Las firmas estarán habilitadas a transferir su 1% correspondiente al OTIC al cual se encuentran adheridos sin estar obligadas a contratar los servicios de un OTEC. Dichos fondos permanecerán bajo administración de los OTICs y disponibles para ser utilizados por las firmas por el período de dos años fiscales.

¹⁴ Del 2004 en adelante el número de OTECs oscilará entre 2600 y 1700. Además a lo largo del período el OTEC con mayor cantidad de capacitaciones realizadas anualmente no llegará a acaparar más del 6% del total de la franquicia tributaria.

¹⁵ Si bien los OTICs son firmas formalmente separadas de las asociaciones empresariales existe comúnmente una relación fuertemente estrecha tanto en términos de recursos como a través de la designación de autoridades y control de las juntas de directivos (Philippi 202).

consistentemente a lo largo del período del 80% o más de las capacitaciones realizadas a través de estos organismos¹⁶.

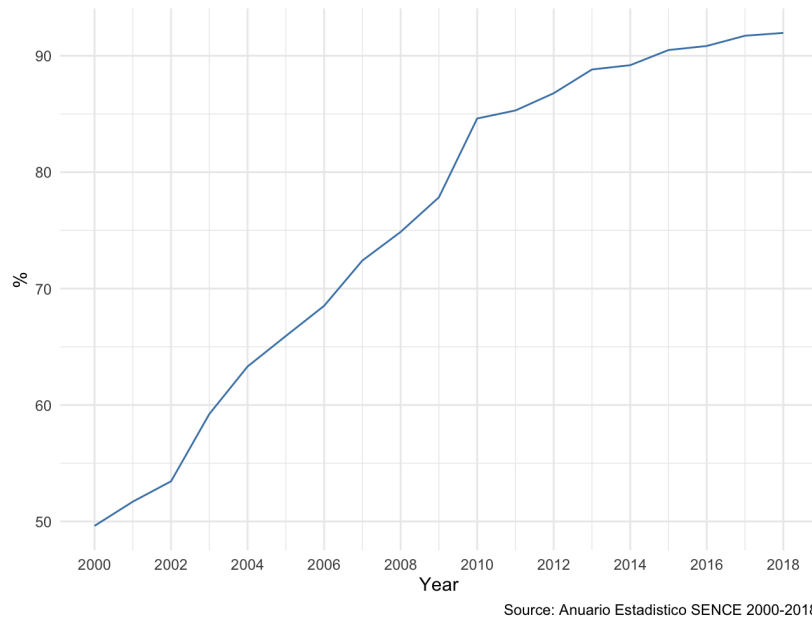


Gráfico 7. Porcentaje de cursos de entrenamiento por franquicia tributaria administrados a través de OTICs

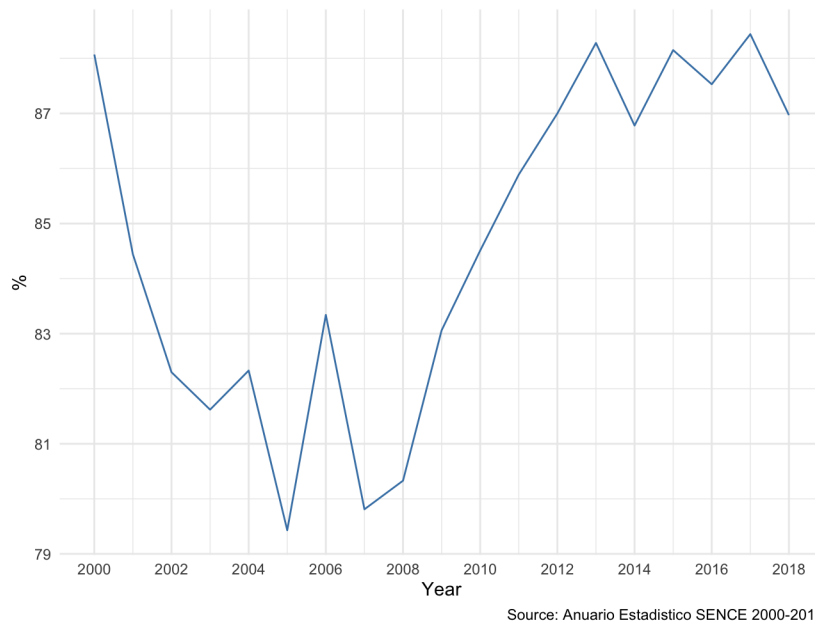


Gráfico 8. Porcentaje de cursos de entrenamiento por franquicia tributaria administrados a través del top 5 de OTICs

¹⁶ El OTIC SOMOs CChC se encuentra relacionado con la Camara Chilena de la Construcción, SOFOFA a la Sociedad de Fomento Fabril, Proforma a la Sociedad Nacional de Minería, Asexma a la Asociación de Exportadores y Manufacturas mientras que Asimet a la Asociación de Industrias Metalúrgicas.

Uno podría pensar que en un escenario de fuerte inserción de las asociaciones empresariales en los instrumentos de capacitación, tal como el descrito más arriba, se podría consolidar un sistema eficiente en términos de los requerimientos de habilidades por parte de los diversos sectores productivos. Sin embargo, la presencia de los OTICs en el control de los fondos de la franquicia tributaria conducirá a una serie de consecuencias negativas. Por un lado, no se logrará generar una dinámica en la que las asociaciones empresariales consoliden una agenda de capacitación efectiva para los sectores que representan. Las entidades gremiales dejarán en gran medida vía libre a sus OTICs a la hora de definir que tipo de entrenamiento realizar. Tanto desde las firmas como de estudios realizados sobre el funcionamiento de la franquicia tributaria existirá una coincidencia en el bajo e inadecuado nivel de las capacitaciones (Alvear 2022, Philippi 2022, Larrañaga et al 2011). Por último, los OTICs ni siquiera serán capaces de conducir a las firmas a hacer un uso efectivo de sus descuentos impositivos en favor de capacitaciones para sus trabajadores. En cambio, todos los años un porcentaje del total de gasto público administrado por dichos organismos, que variará de un mínimo del 9% a un máximo del 38%, no serán utilizados y quedarán como un remanente que tras dos años fiscales pasará a ser usado por los OTICs bajo aprobación del SENCE para realizar capacitaciones a sectores vulnerables (ver gráfico 9). Sin embargo, la transparencia del uso de dichos fondos nunca será del todo clara. Antes del 2017, y recién tras decisión del SENCE, los OTICs no informarán la cantidad de capacitaciones que harán bajo esta modalidad. Además, nunca se establecerá un mecanismo claro que identifique que tipo de capacitaciones realizar y quienes serán los beneficiarios de las mismas. Mas bien existirá una confusa negociación caso por caso entre OTICs y SENCE (Castillo 2022). En este sentido, se han generado continuas suspicacias sobre el uso de estos fondos tanto en términos de favores políticos (Philippi 2022) como de apropiación por parte de las entidades gremiales para realizar acciones de beneficencia en su nombre (Escárate 2022, Castillo 2022).

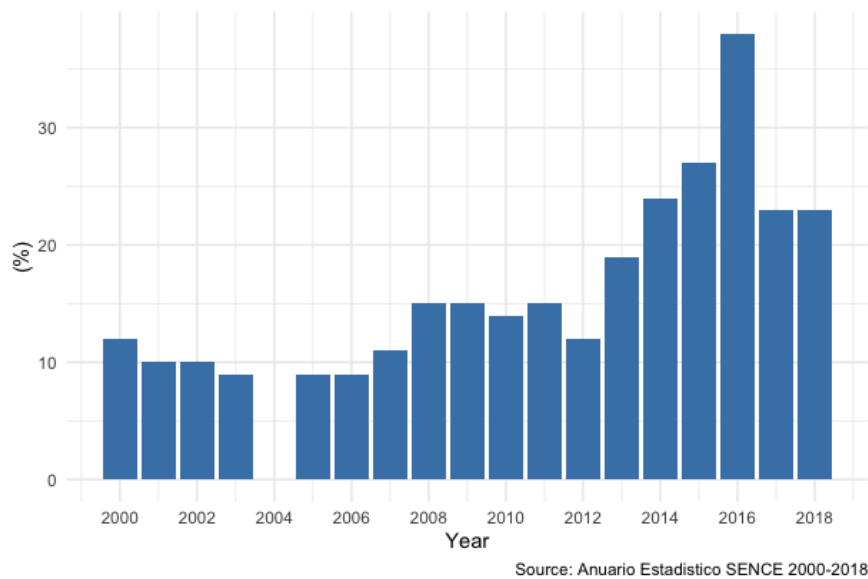
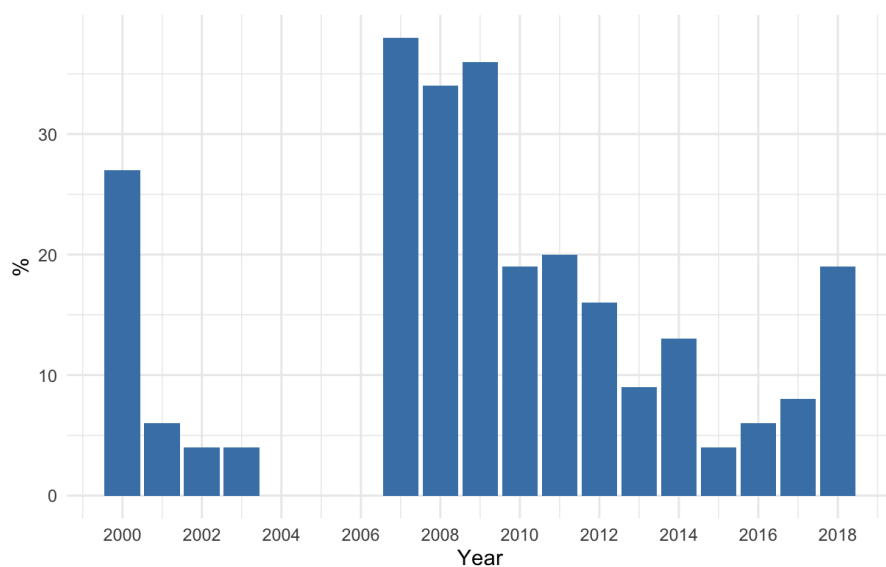


Gráfico 8. Porcentaje de gasto público en franquicia tributaria remanente anualmente

En cambio, la cercanía entre OTICs y entidades gremiales, sí será efectiva a la hora de bloquear cualquier intento de reforma del instrumento por parte de los gobiernos de la Concertación (Escárte 2022, Castillo 2022, Díaz Verdugo 2022). La única reforma de relevancia que sufrirá la franquicia tributaria a lo largo del período será en el año 2004, tras una serie de escándalos de corrupción, y se encargará de aumentar mínimamente la supervisión sobre el funcionamiento de los OTECs y no de los OTICs. Sin embargo, aún en esta ocasión, las asociaciones gremiales se movilizarán, tanto por medio de manifestaciones públicas como presentaciones judiciales, en contra de los intentos de reforma promovidos por funcionarios del SENCE y el Ministerio de Trabajo, reduciendo la amplitud de los cambios que se deseaban implementar (Escárte 2022, Castillo 2022). Un punto de especial conflicto será justamente sobre la propiedad de los fondos remanentes de la franquicia tributaria. Desde el SENCE se pujará por quitar de las manos de los OTICs dichos recursos para dirigirlos a sus programas de capacitación. Sin embargo, las entidades gremiales lograrán exitosamente defender a los OTICs y dejar en un limbo legal la propiedad pública o privada de los fondos remanentes (Escárte 2022, Castillo 2022).

Más allá de la franquicia tributaria, existirán a lo largo del período una serie variable de programas de formación vocacional continua administrados directamente por el SENCE y financiados a través del FONCAP. Estos tendrán dos poblaciones objetivo principales. Por un lado, se buscará compensar el bajo uso de la franquicia tributaria por parte de PyMEs estableciendo subsidios para que estas firmas puedan capacitar a sus empleados. Por el otro, se buscará incrementar las habilidades de trabajadores desempleados o informales para facilitar su acceso al mercado laboral. A lo largo del período proporcionalmente el segundo tipo de programas será el foco del SENCE aunque particularmente entre 2007 y 2009 habrá un impulso a los subsidios PyME (ver gráfico 9). En términos del diseño de las diversas políticas de capacitación no ha existido una gran innovación en el período con respecto a lo que se venía haciendo durante los 90s. En el caso de los subsidios para PyMEs no será más que una réplica del modelo de franquicia tributaria aunque sin la mediación de los OTICs. Para el resto de los programas sociales del SENCE se buscará emular el modelo dejado por el exitoso Chile Joven. En este sentido, a lo largo de los años se impulsarán nuevos instrumentos con poblaciones objetivo divergentes (jóvenes, desempleados o amas de casa) pero siempre con un mismo diseño fundado en el acceso gratuito a capacitaciones diagramadas por el SENCE las cuales podían ser combinadas con períodos de aprendizaje en firmas y servicios de intermediación laboral. Un punto interesante, sin embargo, será que el SENCE nunca se hará cargo directamente de brindar las capacitaciones. Mas bien, haciendo uso de las instituciones del mercado de la franquicia tributaria, se encargará de organizar procesos de licitación de los cursos entre los OTECs y decidir a aquellos más aptos.



Source: Anuario Estadístico SENCE 2000-2018

Gráfico 9: Porcentaje de beneficiarios de subsidios PyMEs sobre total beneficiarios Programas Sociales SENCE

Al analizar la variación en la cantidad de beneficiarios de los programas destinados a poblaciones vulnerables podemos extraer una serie de conclusiones preliminares (ver gráfico 10). Por un lado, se puede ver un diferencia de tendencias en esta área, a diferencia de lo que ocurrió en la franquicia tributaria, con respecto a la presencia o no en el Ejecutivo Nacional de gobiernos de la Concertación. Con la llegada de Piñera al gobierno en 2010, y bajo particular impulso de la Ministra de Trabajo Matthei, se realizará un fuerte proceso de revisión del accionar del SENCE. El mismo, a pesar de conducir a la producción de uno de los informes más críticos de la franquicia tributaria, terminará impactando en una reducción de los programas de formación vocacional continua destinados a informales (Larrañaga et al 2011). Por otra parte, podemos ver como las 3 administraciones de la Concertación lanzarán 3 distintos instrumentos que funcionarán como la marca de estas en el área. Con Lagos se creará el Pro Empleo, en el primer mandato de Bachelet el programa Jóvenes Bicentenario y finalmente en Bachelet II el Más Capaz. Este último será el que claramente tendrá ambiciones más elevadas tanto en términos de la cantidad de beneficiarios como en las diversas poblaciones objetivo a las que apuntará capacitar. Sin embargo, existirá una

continuidad a lo largo de todos los gobiernos de la Concertación en la dificultad que tendrán para mantener en el tiempo los programas de formación vocacional continua para informales o desempleados que lanzarán.

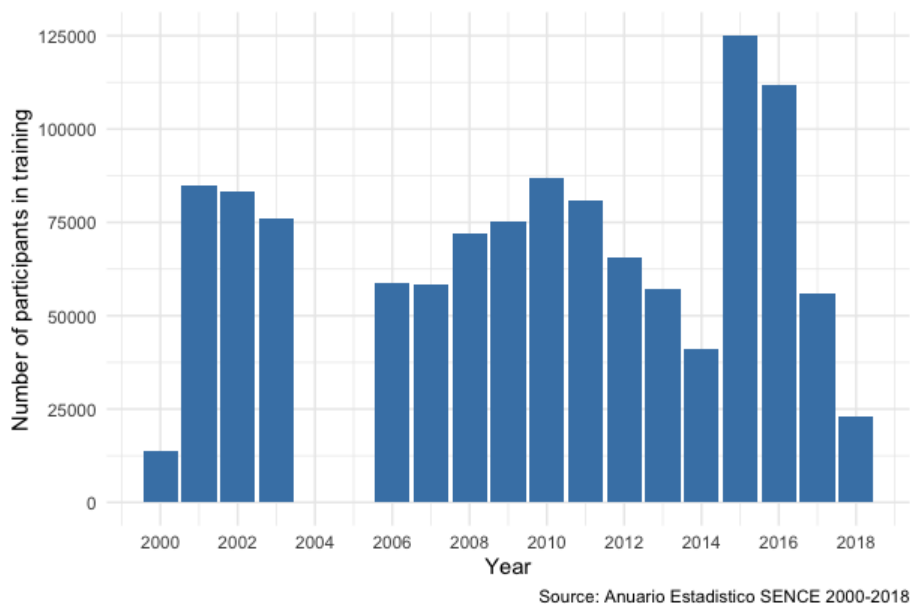


Gráfico 10: Cantidad de beneficiarios de programas de entrenamiento para desempleados o informales administrados por el SENCE

Ahora bien, si comparamos los niveles de gasto entre las distintas líneas de capacitación del SENCE queda clara la preeminencia de la franquicia tributaria a lo largo de todo el período (ver gráfico 11). Tan solo en el año 2016, y gracias a la combinación de un momentáneo declive en el uso del descuento impositivo y el lanzamiento del Más Capaz, es que se llegará a una igualdad (aunque efímera) de recursos destinados tanto a trabajadores formales como informales y desocupados. Por otra parte, también resulta sorprendente el alto nivel de fondos que terminarán quedando anualmente como remanentes de la franquicia tributaria. En ocasiones, incluso rondando

el 40% o más de la cantidad total de recursos destinada a los programas de capacitación social del SENCE.

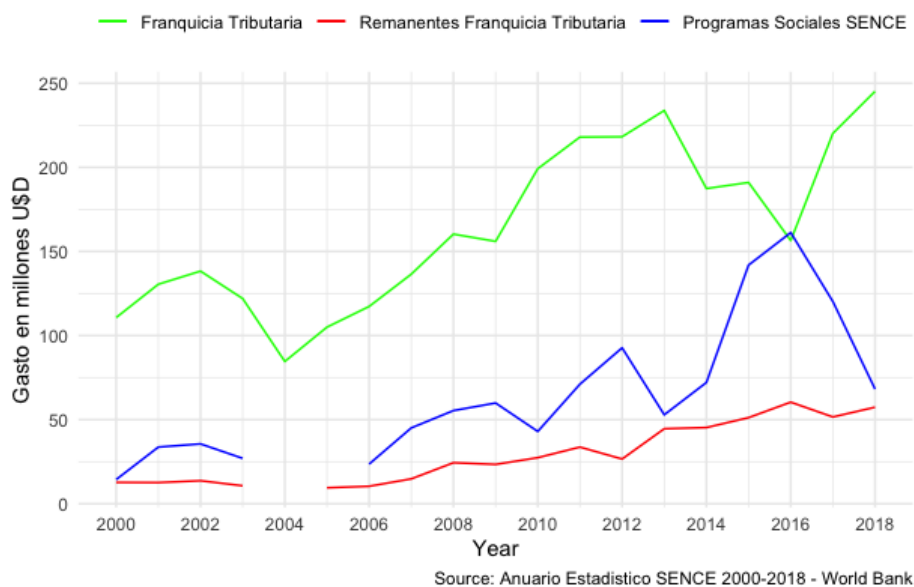


Gráfico 11: Gasto público (en millones USD) en programas de formación vocacional continua administrados por el SENCE

IV. COMPARANDO Y EXPLICANDO

El análisis comparado de los casos de Argentina y Chile arroja dos variables explicativas centrales para pensar la trayectoria de las políticas de formación vocacional continua; el tipo de legado institucional existente en dicha área para inicios de los 00s y el tipo de coalición que construirán la Concertación y el Frente para la Victoria (ver Tabla 2 para resumen). Ambas variables ya han sido utilizadas en la literatura tanto para pensar el devenir de las políticas sociales en general así como las de entrenamiento en particular (Pribble 2013, Garay 2016, Thelen 2004, Iversen y Stephens 2008). En este sentido, el impacto de los legados institucionales puede ser pensado siguiendo el efecto que tienen a la hora de estructurar el tipo de problemas y estrategias que tendrán

los tomadores de decisión así como según la distribución diversa de recursos que generan entre actores (Thelen 1999). Por otra parte, la fortaleza de los vínculos que cada una de las coaliciones con los grupos de interés abrirán diversas oportunidades de apoyo político y estrategias diferentes en términos de los programas de formación vocacional continua (Pribble 2013, Gibson 1996, Anria y Cyr 2017).

	Tripartismo Fragmentado	Liberalismo Empresarial
Variables Explicativas	Argentina 2003 - 2015	Chile 2000 - 2010 y 2014 - 2018
Legados Institucionales	Proceso de liberalización concertado con grupos de interés que deja un sistema público de entrenamiento fragmentado y con inserción de sindicatos y asociaciones empresariales	Proceso de liberalización unilateral desde el Estado que deja un sistema de entrenamiento de mercado con fuerte presencia de asociaciones empresariales en instituciones privadas
Tipo de Coalición	Coalición que busca integrar a grupos de interés (en particular a sindicatos y movimientos sociales) tanto en formulación de políticas públicas como en la provisión de las mismas	Coalición desvinculada de grupos de interés de los sectores populares; no se los integra a la formulación de políticas públicas o a la provisión de las mismas

Tabla 2. Resumen variables explicativas por trayectoria

Legados institucionales

Las victorias de Lagos y Kirchner a inicios de los 00s han sido consideradas como el puntapié de la apertura de un período de nueva experimentación en Chile y Argentina tras la etapa de reformas de mercado (Levitsky y Roberts 2011). Sin embargo, ambos giros a la izquierda se encontrarán con diversos legados institucionales estructurado por el período que los antecedió. En este sentido, si bien en ambos casos se llevarán adelante procesos de liberalización comparativamente extensivos, estos tendrán características divergentes de acuerdo al régimen político bajo el que se llevaron adelante así como la inclusión o exclusión de actores sindicales y

empresariales (Etchemendy 2011). Argentina y Chile, entonces, presentan dos modelos polares de ajuste. En el primero a través de una compensación y negociación con los actores claves del período ISI que se buscaba reemplazar; en el segundo, en cambio, un proceso de liberalización conducido desde la cúspide de un Estado autoritario y con nulo proceso de consulta con aquellos sectores más afectados (Etchemendy 2011). Ahora bien, estas modalidades divergentes de reforma de mercado instalarán a ambos casos en trayectorias diferenciadas tanto en términos de la fortaleza relativa con que dejarán a los sectores empresariales o sindicales locales como sobre el tipo de estructura institucional sobre la cual van a tener que operar los gobiernos del giro a la izquierda (Etchemendy 2011, Madariaga 2020). Como veremos, estos dos patrones generales de liberalización ya estudiados, tendrán su reflejo a escala más particular en los sistemas de formación vocacional continua en ambos países; afectando de esta manera lo que harán los gobiernos del giro a la izquierda tras su llegada al poder.

En el caso de Argentina, tanto las acciones que llevará adelante el INET como el Ministerio de Trabajo estarán siempre condicionadas por una estructura institucional moldeada tras las reformas al sistema educativo y de formación vocacional impulsadas por la administración de Menem en los 90s. Estas tendrán como eje la disolución del CONET y la transferencia de los centros de formación profesional a las jurisdicciones provinciales. Ahora bien, dicho proceso será llevado a cabo de una forma que se ajustará en gran medida al patrón general de reformas delineado más arriba. En este sentido, a la llegada al gobierno de Menem en 1989, la conducción de las políticas de formación vocacional continua, centralizadas en la presidencia del CONET, será otorgada a Aldo Carreras, un dirigente político con lazos fuertes con los sindicatos más importantes de la Confederación General del Trabajo (CGT). Su llegada a dicha posición será producto de una combinación de factores. Por un lado, Carreras ya venía trabajando durante los 80s con un grupo de dirigentes sindicales, agrupados en el llamado *Foro Sindical*, que buscaban una expansión de las políticas de entrenamiento en el país (Carreras 2022, Serrao 2022). Eso, además, le había permitido

trabar relación con Antonio Salonia, quien será el primer Ministro de Educación de Menem. Por otra parte, existirá un pedido explícito de la dirigencia de la CGT más cercana al nuevo gobierno peronista, principalmente a través de Armando Cavalieri del Sindicato de Comercio, para que la presidencia del CONET sea ocupada por alguien allegado a la central sindical (Serrao 2022, Gomez 2022).

La administración de Carreras en el CONET generará un cambio importante en cómo se venían llevando adelante las políticas de formación vocacional continua hasta el momento. Esto sobre todo se dará con el impulso a una figura institucional llamada centros conveniados, casi no utilizada hasta el momento, que abrirá la posibilidad a los sindicatos de insertarse en la provisión de cursos de entrenamiento (Jacinto 2015). Principalmente esta consistirá, al igual que años más tarde durante el kirchnerismo, en la firma de convenios entre sindicatos y centros de formación profesional públicos en las que los primeros se comprometerán a hacerse cargo de los segundos. Esto llevará a que sindicatos como UOCRA, SMATA, UOM y Empleados de Comercio inauguren sus primeros centros de formación profesional entre 1989 y 1991 (Serrao 2022, Gomez 2002).

La trayectoria de Carreras en el CONET seguirá los avatares de la administración Menem. Con el giro general del gobierno hacia políticas de reforma de mercado, y en el área de educación con la adopción de un énfasis en el traspaso y descentralización de todas las instituciones educativas nacionales a las provincias, Carreras dejará la presidencia del CONET y pasará al Ministerio del Trabajo creando la primera Subsecretaría de Formación Profesional dentro de dicho organismo (Carreras 2022, Gomez 2022). Desde este nuevo espacio, la práctica de apoyo y diálogo con el grupo de sindicatos insertos en la formación vocacional continua continuará más allá del proceso de disolución del CONET; incluso convirtiéndose el Ministerio de Trabajo en una fuente de recursos para los centros conveniados a lo largo de todo el período de liberalización en los 90s bajo la forma de apoyo a programas de reconversión laboral (Serrao 2022).

Dos puntos serán entonces claves en términos del legado que dejarán las reformas al sistema de formación vocacional continua realizadas durante la administración Menem. Por un lado, la pérdida de capacidad de gestión centralizada por parte del Estado nacional en este tipo de políticas. El reemplazo del CONET por el INET en 1995 marcará el pasaje a un nuevo tipo de rol por parte del Estado nacional, no ya como administrador directo de los centros de formación profesional a lo largo de todo el país sino como una suerte de árbitro de los programas que se impartirán y dador de recursos para los Ministerios de Educación provinciales. Además, el particular impacto negativo que tendrá la agenda de reforma sobre las escuelas técnicas, opacará a la formación vocacional continua dentro del orden de prioridades del INET a partir de los 00s. Por otra parte, marcará también la aparición de nuevos actores que serán centrales durante el período del Frente para la Victoria. El sindicalismo, con sus centros conveniados, pervivirá como uno de los pocos dadores de cursos de entrenamiento a lo largo de los 90s manteniéndose entrados los 00s (Sladogna 2022, Barasatian 2022). Además, la Subsecretaría de Formación Profesional en el Ministerio de Trabajo abrirá la posibilidad de una intervención más focalizada del Estado nacional y con un énfasis en la negociación con los actores sociales.

La forma en que se llevará adelante el proceso de reformas de mercado en Chile para el sector educativo no sólo propondrá una fuerte descentralización como en Argentina sino que también pujará por una directa privatización de los servicios educativos en todos los niveles (Gauri 1998). Esto se verá también en el área de formación vocacional continua con la disolución del INACAP en 1976, órgano a través del cual el Estado nacional se encargaba de brindar de forma directa cursos de entrenamiento, y la creación del SENCE más la franquicia tributaria (Martinez 2007, Sehnbruch 2006). En este sentido, podemos ver como en Chile la dictadura de Pinochet, gracias a la amplia capacidad de intervención unilateral que tendrá en un contexto no democrático, llevará adelante un proceso de transformación mucho más clara que en el caso de Argentina y con nula intervención por parte de otros actores más allá de los funcionarios del régimen. El origen de

dicha reforma puede encontrarse en el documento, popularmente conocido como *El Ladrillo*, que será la base del programa económico del nuevo régimen. Allí, el grupo de economistas graduados de la Escuela de Chicago y liderados por Sergio de Castro, quien luego será Ministro de Economía y Hacienda de la dictadura, delinearán los primeros trazos de lo que luego llevará a la conformación del SENCE (de Castro 1992). Sin embargo, la creación de un nuevo mercado privado de provisión de entrenamiento si tendrá el efecto de empoderar (e incluso dar vida) a determinados actores. Por un lado, las firmas privadas adquirirán un rol central a la hora de fijar los contornos de la agenda de entrenamiento a través de un subsidio indirecto del Estado. Por otra parte, la reforma permitirá el surgimiento de instituciones privadas como los OTICs con capacidad de regular la dinámica del mercado de formación vocacional continua. Quienes aprovecharán la apertura de ese nuevo espacio institucional serán las asociaciones empresariales.

El impacto de la reforma sobre las políticas de formación vocacional continua llevada adelante por el régimen dictatorial generará un legado que se extenderá sobre el período de la transición y durante el giro a la izquierda en los 00s. Ello sobre todo se explicará por una serie de características que se le darán a este nuevo mercado. Por un lado, el diseño mismo de la franquicia tributaria tenderá a invisibilizar el rol que el Estado juega sosteniendo las políticas de entrenamiento privadas a través de subsidios (Escárte 2022). El hecho de que se pueda realizar un descuento automático sobre los gastos impositivos dificultará a los funcionarios de la Concertación convencer públicamente (e incluso judicialmente) que esos recursos podían ser destinados a otros programas de capacitación para trabajadores no formales. Además, el SENCE también se volverá dependiente del mismo ecosistema de instituciones creado entorno a la franquicia tributaria. Desde sus inicios, al carecer de capacidades para convertirse en dador directo de cursos de entrenamiento, el SENCE construirá toda su línea de capacitación social haciendo uso de los OTECs. En este sentido, a los ojos de los funcionarios de la Concertación cualquier reforma del sistema de franquicia tributaria podía también poner potencialmente en peligro la continuidad del resto de los programas de

formación vocacional continua (Díaz Verdugo 2022). Por otra parte, la inserción de las asociaciones empresariales en los OTICs generará una fuerte base de apoyo y defensa del status quo. La introducción de cambios al régimen de franquicia tributaria supondrá no sólo quitar un beneficio ya asumido por las firmas como propio sino también iniciar un conflicto político con grupos de interés con amplia fortaleza en Chile (Escárte 2022, Castillo 2022, Díaz Verdugo 2022).

Estos puntos nos permiten comprender en parte la trayectoria de pervivencia de la franquicia tributaria como el instrumento de mayor uso a lo largo del período así como la debilidad comparativa de los otros programas de entrenamiento. En este sentido, los funcionarios de la Concertación destinados a esta área se encontrarán en una situación de difícil salida. Si bien se buscará en repetidas ocasiones lanzar líneas de capacitación destinadas a trabajadores no formales, estas siempre estarán restringidas por la falta de recursos con la que contará el SENCE (Escárte 2022). En situaciones de débil crecimiento económico sí se aprobaran partidas presupuestarias para este tipo de programas; la aparición del Pro Empleo con Lagos, el Jóvenes Bicentenario en Bachelet I y el Más Capaz en Bachelet II parecerían obedecer a esta lógica. Más allá de estos apoyos contingentes, la otra alternativa posible estará restringida a una reforma que transfiera recursos de la franquicia tributaria a otras líneas de capacitación debido al énfasis en el balance presupuestario de las coaliciones de gobierno (Escárte 2022). Sin embargo, ello se convertirá en un juego imposible frente a la gran capacidad de defensa de los actores involucrados en la franquicia tributaria y el apoyo de las asociaciones gremiales (Díaz Verdugo 2022, Castillo 2022, Escárte 2022).

Tipo de coalición

El tipo de vínculo que una coalición de gobierno establece con determinados grupos de interés de la sociedad civil ha sido marcada como una variable clave a la hora de pensar la trayectoria de dichas alianzas partidarias así como el tipo de políticas que persiguen (Anria y Cyr

2017, Gibson 1996). En este sentido, el análisis comparado de la Concertación en Chile y el Frente para la Victoria en Argentina ha argumentado en general como ambas coaliciones representarían giros a la izquierda de distinto tipo (Levistky y Roberts 2011, Pribble 2013). Es así que analizando particularmente los vínculos que estas dos coaliciones han construido a lo largo del tiempo encontramos una dimensión de clara divergencia. En el caso de Chile se ha señalado cómo la Concertación se habría desvinculado de la sociedad civil no sólo en términos de la construcción de legitimidad a nivel individual (Luna y Altman 2011) sino también en su relación con los grupos de interés (Roberts 2011, 2016). En este sentido, para ser representantes del giro a la izquierda latinoamericano, los gobiernos de Lagos y Bachelet presentaron comparativamente débiles vínculos tanto con movimientos sociales como con el sindicalismo (Chouhy 2022). En cambio, la trayectoria del Frente para la Victoria nos presenta un escenario claramente diferente. En Argentina se intentará constantemente integrar a los grupos de interés representantes de trabajadores formales e informales a la coalición de gobierno como su base de apoyo por medio de concesiones en políticas públicas y puestos en el Estado (Etchemendy y Garay 2011). Es así que se puede ver cómo el Frente para la Victoria representaría una coalición de gobierno de izquierda con vínculos comparativamente fuertes tanto con movimientos sociales y el sindicalismo. Construida en base tanto a estrategias extensivas como (en menor medida) intensivas (Anria y Cyr 2017). Como explicaré más abajo, esta divergencia a nivel de los vínculos coalicionales impactará en la forma en la que se llevaron adelante las políticas de formación vocacional continua en los dos casos estudiados.

En el caso de Argentina puede verse cómo la estrategia de vinculación tanto con el sindicalismo como con los movimientos sociales moldearán las estrategias de expansión y apoyo del sistema de formación vocacional continua llevadas adelante por el Ministerio de Trabajo. Por un lado, el envío de recursos y la apertura de nuevos cursos en los centros de formación profesional será pensado como complemento de un conjunto más vasto de políticas que buscarán reducir el desempleo y asistir a trabajadores informales (Deibe 2022). En este sentido, en un inicio, las líneas

de capacitación tendrán como objetivo sumar un componente de entrenamiento a programas de apoyo como el Plan Jefas y Jefes de Hogar (y posteriormente el Seguro de Capacitación y Empleo) que serán claves en el ejercicio de atracción por parte de la nueva administración peronista hacia los movimientos sociales de desocupados surgidos tras la crisis del '01 (Garay 2016). Ahora bien, por otra parte, este impulso inicial también permitirá sostener las estrategias de vinculación que se tenían para con el otro socio de la coalición kirchnerista. El sindicalismo se convertirá en un aliado evidente para el Ministerio de Trabajo tanto dado su cercanía con la administración como por las capacidades que contaba en el área de formación profesional previo a la llegada del Frente para la Victoria al poder¹⁷. Es así que, si bien originalmente la población objetivo de las políticas de formación vocacional continua serán los trabajadores informales representados por las organizaciones sociales, a la hora de llevarlas a cabo se terminarán reforzando instituciones del sindicalismo e incluso permitiendo que estos haciendo uso de dichos recursos brinden capacitaciones a sus afiliados. El Frente para la Victoria logrará entonces en una misma política pública sortear los obstáculos que implica incluir las demandas de una fuerza trabajo dualizada tanto en el tipo de demandas como en las organizaciones que la representan.

La experiencia del caso de Chile estará caracterizada por la ausencia de grupos de interés a la hora de pensar o apoyar los intentos de cambios al sistema de formación vocacional continua impulsados por la Concertación. En este sentido, una diferencia clara con Argentina estará en la irrelevancia que tendrán las organizaciones de trabajadores en esta área. Esto se verá especialmente en términos del sindicalismo chileno. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), así como sus sindicatos afiliados, presentarán a lo largo del período poco interés en involucrarse en discutir las políticas de formación vocacional continua, prefiriendo concentrarse en otras cuestiones tales como la ampliación de los derechos laborales colectivos (Santana 2022, Díaz Verdugo 2022, Jelvez

¹⁷ Viendo cómo fallarán intentos de apoyar la creación de centros de formación profesional en manos de los movimientos sociales resulta evidente como ambas variables (y no únicamente la pertenencia a la coalición partidaria) serán necesarias.

Maturana 2022). Incluso, a pesar de tener vía libre para hacerlo, y uno pensaría también mayores facilidades que alguien sin conocimiento de las necesidades del mercado laboral, el sindicalismo probará en pocas y fallidas ocasiones insertarse en el mercado de capacitaciones fundando sus propios OTECs¹⁸ (Santana 2022). Por otra parte, los gremios empresariales tampoco se interesarán en discutir posibles reformas al sistema de capacitaciones. Mas bien, serán vistos por los funcionarios de la Concertación como posibles obstáculos en sus intentos de modificar el funcionamiento de la franquicia tributaria. En este sentido, la falta de posibles aliados a nivel de los grupos de interés, reflejo del escaso vínculo con los mismos a nivel general por parte de la coalición, convertirá a cualquier reforma en un juego imposible.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo analizó el tipo de políticas de formación vocacional continua implementadas por dos coaliciones de gobierno de izquierda en los tempranos 00s en Argentina y Chile. Si bien ambas tendrán un objetivo principal común (la expansión de las oportunidades de entrenamiento para informales y desocupados) este será perseguido siguiendo dos trayectorias que podemos identificar como de tripartismo fragmentado y liberalismo empresarial. En este sentido, argumenté que dicha divergencia puede ser explicada observando dos variables explicativas. Por un lado, el legado institucional con el cual se encontrarán el Frente para la Victoria y la Concertación en el área de formación vocacional continua. Por el otro, por los vínculos de ambas coaliciones de gobierno con distintos grupos de interés.

Creo que este estudio puede servir para iluminar un área no particularmente estudiada por la economía política comparada centrada en Latinoamérica. En este sentido, a lo largo de este trabajo he perseguido un objetivo más bien modesto que espero haber cumplido aunque sea parcialmente.

¹⁸ Durante la investigación no he podido encontrar casos de proyectos de OTICs sindicales. Sin embargo, resultaría necesario un análisis más pormenorizado para afirmar con seguridad que estos nunca existieron.

Como diría Moore (1966: 7-8), busqué construir, comparando y generalizando, un mapa de lo que durante el giro a la izquierda en Argentina y Chile implicó llevar adelante políticas públicas que acerquen oportunidades de entrenarse y capacitarse a los trabajadores.

En este sentido, los casos aquí analizados no parecieran saldar del todo los más recientes debates sobre dentro de que variedad de capitalismo se encontrarían Argentina y Chile (o más en general Latinoamérica). Mas bien, vemos elementos que respaldan tanto el argumento de que la región puede explicarse por medio de un tipo ideal común (Schneider 2013) así como aquellos que proponen la posibilidad de múltiples variedades al interior de Latinoamérica (Bogliaccini y Madariaga 2020, Bogliaccini y Filgueira 2011). Por un lado, tanto el tripartismo fragmentado argentino como el liberalismo empresarial chileno pueden ser ambos pensados como ejemplos de la trampa de bajas calificaciones típica de las EMJs (Schneider 2013). Sea producto de la fragmentación en el modelo argentino de diálogo con actores, como también por el ineficiente y poco transparente funcionamiento del mercado de capacitaciones en Chile, ninguno de los casos pareciera haber encontrado la receta para consolidar una estructura institucional que logre elevar las habilidades de su fuerza trabajo. Por otra parte, este trabajo también se ocupó de delinear como en Chile y Argentina pueden observarse dos trayectorias diferenciadas a la hora de establecer políticas de formación vocacional continua. Trayectorias que se encuentran fundadas en el pasado inmediato al giro a la izquierda y permiten aventurar futuros también divergentes en términos de las modalidades de adquisición de habilidades que puedan llegar a surgir en cada uno de los casos. En este sentido, es posible también pensar en la posibilidad de sub-variedades al interior del paraguas de las EMJs; abriendo la puerta para futuros trabajos que indaguen en el funcionamiento de otras esferas institucionales y posibles diferencias o complementariedades en Argentina y Chile.

Sin embargo, como todo recorrido que busca generalizar y capturar los trazos más gruesos de la realidad social, este trabajo falla al no capturar una serie de aspectos que deberán ser profundizados por otros estudios. En el caso de Argentina resultará necesario caracterizar en algún

momento que es lo que hacen los distintos Ministerios de Educación provinciales (salvo en Córdoba donde está a cargo el Ministerio de Trabajo) en términos de formación vocacional continua. Hasta el momento no hay un estudio sistemático sobre esto, aunque probablemente su realización supere las energías posibles de ser entregadas por un investigador solitario. En el caso de Chile, por otra parte, pareciera ser necesario desanudar de mejor manera la relación de las asociaciones gremiales con el conjunto del sistema de formación vocacional continua público. Esto requeriría un estudio más sistemático de los afamados OTICs y OTECs que no he sido capaz de llevar adelante. Además, resta caracterizar de mejor manera el otro costado no visto por este estudio; el universo de capacitaciones privadas. Finalmente, expandir esta propuesta analítica a otros casos de la región, incluso durante el período del giro a la izquierda, puede ser una aventura que rinda frutos y permita comprobar la validez de las variables explicativas aquí ofrecidas.

VI. ENTREVISTAS

Argentina

Susana Barasatian. Directora de la Dirección de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo durante la gestión del Frente para la Victoria. Entrevista realizada el 6/12/2021

Aldo Carreras. Presidente del CONET 1989-1991 y Director de la Dirección de Formación Profesional 1992. Entrevista realizada el 31/3/2022

Ángel Castaña. Ex Director de la Dirección de Formación Profesional de ADIMRA. Entrevista realizada el 17/12/2021

Enrique Deibe. Secretario de Empleo del 2003 al 2014. Entrevista realizada el 9/2/2022

Gustavo Gándara. Director Ejecutivo de la Fundación UOCRA. Entrevista realizada el 17/11/2021

Hugo Molina. Presidente de la Comisión de Formación de la Cámara Argentina de la Construcción. Entrevista realizada el 2/12/2021

Gustavo Peltzer. Funcionario INET 1997-Actualidad, Actual Director Nacional de Educación Técnico Profesional en INET. Entrevista realizada el 24/2/2022

Jorge Dante Sanchez. Secretario de Cultura y Capacitación SMATA. Entrevista realizada el 7/2/2022

José María Louzao. Presidente de la Cámara Argentina del Software 2011-2015. Entrevista realizada el 2/12/2021

Manuel Gómez. Jefatura de Gabinete del Ministerio de Educación 1989-1991, Director Educación y Trabajo INET 1995, Coordinador Formación Profesional INET 2007. Entrevista realizada el 1/2/2022

María Rosa Almandoz. Directora Ejecutiva INET 2003-2012. Entrevista realizada el 21/2/2022

Mario Oporto. Jefatura de Gabinete CONET 1989-1991. Entrevista realizada el 14/2/2022
Mónica Sladogna. Directora de Fortalecimiento Institucional de la Dirección de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo durante la gestión del Frente para la Victoria. Entrevista realizada el 29/11/2021
Pablo Narvaja. Director del CONET y CONETyP gestión Frente para la Victoria. Entrevista realizada el 3/3/2022
Roberto Serrao. Secretario de Cultura y Capacitación en el Sindicato de Comercio Sección Capital y miembro del colectivo Foro Sindical. Entrevista realizada el 18/2/2022
Sebastián Orrego. Director de la Escuela de Formación de la Cámara Argentina de la Construcción. Entrevista realizada el 26/11/2021

Chile

Cristobal Philippi. Gerente General OTIC SOFOFA. Entrevista realizada el 3/2/2022
Fernando Alvear. Secretario Ejecutivo CPC. Entrevista realizada el 3/3/2022
Francisco Javier Díaz Verdugo. Subsecretario de Trabajo 2014-2018. Entrevista realizada el 28/1/2022
Ignacio Larraechea. Director SENCE 1996-2000. Entrevista realizada el 28/1/2022
Jossie Escárate. Directora SENCE 2003-2006. Entrevista realizada el 4/4/2022
Mauricio Jelvez Maturana. Subsecretario de Trabajo 2008-2010. Entrevista realizada el 24/1/2022
Miguel Santana. Dirigente del Sindicato Nacional del Cobre y Director OTEC del Sindicato Nacional del Cobre. Entrevista realizada el 11/2/2022
Pedro Goic Borojevic. Director SENCE 2014-2018. Entrevista realizada el 17/1/2022
Ramón Castillo. Consultor Área Innovación y Desarrollo SENCE 2003-2006, Consultor Programa Modernización SENCE 2014-2017. Entrevista realizada el 26/1/2022
Sergio Alejandro Escobar Jofré. Director SENCE 2006-2007. Entrevista realizada el 26/1/2022

VII. REFERENCIAS

Sergio Alejandro Escobar Jofré. Director SENCE 2006-2007. Entrevista realizada el 26/1/2022
Anria, S., & Cyr, J. (2017). Inside Revolutionary Parties: Coalition-Building and Maintenance in Reformist Bolivia. *Comparative Political Studies*, 50(9), 1255-1287. <https://doi.org/10.1177/0010414016666860>
Benassi, C., & Durazzi, N. (2021). Dualisation as Class Conflict: The Case of Labour Market and Vocational Training in Germany. *Sociologia del Lavoro*. <https://doi.org/10.3280/SL2021-159002>
Bogliaccini, J., & Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
Bogliaccini, J., & Madariaga, A. (2020). Varieties of Skills Profiles in Latin America: A Reassessment of the Hierarchical Model of Capitalism. *Journal of Latin American Studies*, 52. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000322>
Bogliaccini, J., & Madariaga, A. (2022). State Capacity and Social Investment: Explaining Variation in Skills Creation Reforms in Latin America Explaining Variation in Skills Creation Reforms in Latin America (pp. 227-250). <https://doi.org/10.1093/oso/9780197585245.003.0007>

- Busemeyer, M. (2009). Asset Specificity, Institutional Complementarities and the Variety of Skill Regimes in Coordinated Market Economies. *Socio-Economic Review*, 7. <https://doi.org/10.1093/ser/mwp009>
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). [Introduction:] The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation (pp. 3-38). <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599431.003.0001>
- Chouhy, G. (2022). Explaining the Chile–Uruguay Divergence in Democratic Inclusion: Left Parties and the Political Articulation Hypothesis. *Social Science History*, 46(2), 401-430. <https://doi.org/10.1017/ssh.2021.50>
- CINTERFOR. (1997). Chile Joven: Una experiencia pionera revisada. *Boletín CINTERFOR*, 139-140.
- de Castro, S. (1992). El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Centro de Estudios Públicos.
- Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 68(4), 608-644. <https://doi.org/10.1017/S0043887116000095>
- Doner, R., & Schneider, B. R. (2020). Technical Education in the Middle Income Trap: Building Coalitions for Skill Formation. *The Journal of Development Studies*, 56(4), 680-697. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1595597>
- Durazzi, N., & Geyer, L. (2022). Social inclusion and collective skill formation systems: Policy and politics. *Journal of European Social Policy*, 32(1), 105-116. <https://doi.org/10.1177/09589287211035699>
- ENCLA. (2006). ENCLA 2006: Resultado de la Quinta Encuesta Laboral. Gobierno de Chile.
- ENCLA. (2008). ENCLA 2008: Inequidades y brechas de género en el empleo. Gobierno de Chile.
- ENCLA. (2011). ENCLA 2011: Informe de resultados septima encuesta laboral. Gobierno de Chile.
- ENCLA. (2014). ENCLA 2014: Informe de resultados octava encuesta laboral. Gobierno de Chile.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. En P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism* (1.^a ed., pp. 145-183). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199247757.003.0004>
- Etchemendy, S. (2011). *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511835223>
- Etchemendy, S. (2019). The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, 52(10), 1427-1465. <https://doi.org/10.1177/0010414019830729>
- Etchemendy, S., & Garay, C. (2011). Argentina's Left Populism in Comparative Perspective. En S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. John Hopkins University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Flores-Mendoza, C., Ardila, R., Gallegos, M., & Reategui-Colareta, N. (2021). General Intelligence and Socioeconomic Status as Strong Predictors of Student Performance in Latin American Schools: Evidence From PISA Items. *Frontiers in Education*, 6, 632289. <https://doi.org/10.3389/feduc.2021.632289>
- Gallart, M. A. (2008). Skills, Productivity, and Employment Growth: The case of Latin America. ILO/CINTERFOR.

- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316585405>
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Johns Hopkins University Press.
- Gift, T., & Wibbels, E. (2014). Reading, Writing, and the Regrettable Status of Education Research in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 17(1), 291-312. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-080911-131426>
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. En *Varieties of Capitalism* (pp. 1-68). Oxford University Press.
- Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (Eds.). (2007). *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy* (1.^a ed.). Oxford University Press/Oxford. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199206483.001.0001>
- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 600-637. <https://doi.org/10.1177/0010414007313117>
- Jacinto, C. (2015). Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social. *Perfiles Educativos*, 37(148). <https://doi.org/10.22201/issue.24486167e.2015.148.49317>
- Kohli, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754371>
- Kosack, S. (2012). *The Education of Nations: How the Political Organization of the Poor, Not Democracy, Led Governments to Invest in Mass Education*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199841653.001.0001>
- Larrañaga, O., Agurto, P., Araneda, H., Bravo, D., Contreras, D., Manquilef, A., Peticara, M., Rau, T., & Urzúa, S. (2011). *Informe Final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral*.
- Levitsky, S., & Roberts, K. (2011). Introduction: Latin America's «Left Turn»: A Framework for Analysis. En S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.
- Luna, J. P., & Altman, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x>
- Madariaga, A. (2020). The three pillars of neoliberalism: Chile's economic policy trajectory in comparative perspective. *Contemporary Politics*, 26(3), 308-329. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1735021>
- Martin, C. J. (2011). Vocational Training and the Origins of Coordination, Specific Skills and the Politics of Collective Action. En M. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Comparative Political Economy of Collective Skill Systems*. Oxford University Press.
- Martinez Espinosa, E. (2007). *El Sistema de Formación Profesional en Chile y su Financiamiento*. OIT/CINTERFOR.
- Maturo, Y. D. (2014). La Educación Técnica en Argentina: De la «Reforma Educativa» -Década de los 90s- a la Ley de Educación Técnico Profesional. *Revista Exitus*, 04(01).
- Moore, B. (1966). *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia*. Ediciones Península.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>
- Roberts, K. (2011). Chile: The Left After Neoliberalism. En S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. John Hopkins University Press.

- Roberts, K. M. (2016). (Re)Politicizing Inequalities: Movements, Parties, and Social Citizenship in Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 125-154. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800305>
- Rucci, G. (2010). Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sancak, M., & Özel, I. D. (2018). When politics gets in the way: Domestic coalitions and the making of skill systems. *Review of International Political Economy*, 25(3), 340-363. <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1455062>
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107300446>
- Sehnbruch, K. (2006). *The Chilean Labor Market*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781403983640>
- Skocpol, T., & Somers, M. (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174-197.
- Sladogna, M. (Ed.). (2018). *Sindicatos y Formación Profesional: Antecedentes y desafíos (CINTERFOR-OIT)*.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790997>
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity* (1.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107282001>
- Varun, G. (1999). *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*. University of Pittsburgh Press.
- Weinberg, P. D. (2014). *Formación Profesional en Argentina: Ruptura, continuidad, innovación*. OIT.