
Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social

Félix Mitnik

Este artículo describe el Proyecto Joven, un programa social implementado en la República Argentina, que intenta contribuir a solucionar el problema del desempleo juvenil en los sectores más pobres de la sociedad a través de la formación para el trabajo en oficios demandados por el mercado. El autor participó del diseño y puesta en marcha del Proyecto Joven como responsable del área técnico pedagógica. Actualmente se desempeña como coordinador de un Proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo de la República Argentina. El equipo técnico de Proyecto Joven apoyó la preparación del presente artículo aportando información, documentación actualizada, reflexiones, ideas y opiniones.

103

Proyecto Joven es el componente principal de un programa de mayor alcance¹, cuya primera fase se inició a fines de 1994, luego de una prueba piloto que permitió verificar su viabilidad. En esa fase, la meta del programa, que se alcanzará este año, fue la de capacitar a 100.000 jóvenes.

El artículo comienza con un breve diagnóstico del problema del desempleo de los jóvenes pobres en la

Argentina. Describe, luego, el diseño del programa, los mecanismos utilizados para implementarlo, los resultados obtenidos y las dificultades detectadas. Concluye con algunas reflexiones acerca de dichos resultados.

La capacitación laboral² ha sido uno de los instrumentos utilizados en diferentes países para intentar mejorar la probabilidad de inserción en el mercado de trabajo de las personas desempleadas. Los resultados de los

respectivos proyectos no han sido, en muchas ocasiones, alentadores: las indagaciones realizadas acerca de la relación entre la inversión estatal en estos programas y su éxito, han arrojado dudas sobre la eficiencia con que muchos de ellos han cumplido con sus objetivos.³

Entre las múltiples razones que se han esgrimido para explicar la reducida relación entre los empleos obtenidos y la capacitación recibida, se halla el divorcio entre las demandas de calificaciones del mercado laboral (que responden a la lógica rápidamente cambiante de los sectores de la producción o los servicios) y la oferta de formación (que responde a la lógica interna de las instituciones capacitadoras y a su necesidad de “venta” del servicio de que disponen). Otras de las razones mencionadas hacen a la dificultad asociada a la implementación de políticas públicas novedosas, a la magnitud de los programas, a los criterios de selección de beneficiarios y a las dificultades de control o de coordinación.⁴ La razón principal es, sin duda que la adquisición de habilidades –en ausencia de oportunidades de trabajo– no conducen a una expansión del empleo.

Las dificultades y limitaciones expuestas no implican que el Estado deba abandonar la capacitación laboral como un área en la que se debe invertir. Por el contrario, al constituir el desempleo un problema agudo de nivel mundial es necesario anali-

zar el uso de todas las herramientas que puedan contribuir a que los beneficios de altas tasas de desarrollo económico alcancen a la mayoría de la población económicamente activa. El primer paso para esta integración a los beneficios del crecimiento se debe realizar a través de un trabajo en los sectores de la producción o los servicios.

Sin embargo, los comentarios iniciales, acerca de lo reducido del vínculo entre la capacitación y el empleo señalan, que los diseñadores de políticas públicas en el área de la formación para el trabajo que estén preocupados por la eficiencia –en términos de empleo– de las acciones que proponen, enfrentan un problema complejo. Las propuestas que presenten deberían ser elaboradas sobre la base de indagaciones cuantitativas y cualitativas (metodológicamente rigurosas) que permitan definir con precisión cual es la situación a resolver. Se debería diseñar sobre la base de dicho diagnóstico, evaluar la consistencia de dicho diseño, realizar pruebas piloto, ejecutar eficientemente las acciones y evaluar con razonable precisión el impacto.

Proyecto Joven resulta un ejemplo interesante de diseño e implementación de políticas cuyo desarrollo se ha sustentado en la secuencia diagnóstico, diseño, prueba de consistencia, prueba piloto, ejecución, control y medición de impacto que seguiremos en este artículo.

1. Elementos del diagnóstico

El equipo responsable del diseño del programa realizó un conjunto de indagaciones en diferentes dimensiones, que abarcaron entre otros, la situación del mercado de trabajo, un análisis de la pobreza, y el empleo, el estudio de la oferta de capacitación en el país y un diagnóstico del marco jurídico e institucional. Los apartados siguientes se basan, entre otra documentación, en los principales resultados de dichas indagaciones.

1.1. Desarrollo de la economía y mercado de trabajo

Durante el período que se extiende desde 1970 a 1990, Argentina experimentó una profunda crisis económica. Durante estas dos décadas, el Producto Bruto Interno (PBI) permaneció virtualmente estancado, lo que produjo una caída del 23% en el producto *per cápita*. Este estancamiento estuvo acompañado por bruscas oscilaciones en el nivel de actividad económica, una tasa de inflación alta y variable (con un promedio anual elevado y varios picos hiperinflacionarios) y una tasa media negativa de variación del PBI del 0,3% entre 1965 y 1990.

La crisis fue el resultado del agotamiento del modelo económico adoptado por el país desde la década del treinta, cuyos rasgos básicos incluían intervenciones sobre la política cam-

biaria y comercial externa –con el objeto de promover una industrialización sustitutiva de importaciones– y la amplia participación del Estado en la asignación de recursos a través de regulaciones, subsidios y de la producción directa de bienes y servicios. Dicho modelo fue reemplazado, a principios de esta década, por un esquema de organización basado en la apertura económica y en la inserción del país en los mercados internacionales, cuya principal estrategia fue la utilización de los mecanismos de mercado como asignadores eficientes de recursos.

Este nuevo paradigma ha sido exitoso desde el punto de vista macroeconómico, ya que se registró durante varios años un crecimiento sostenido del producto bruto, un aumento en los niveles y eficiencia de la inversión, el equilibrio de las cuentas fiscales, uno de los menores niveles inflacionarios del mundo y una creciente disponibilidad del crédito con convergencia hacia tasas internacionales.

Los resultados obtenidos en el campo macroeconómico no impactaron con la rapidez esperada en el plano social. Entre las razones que originaron esta situación puede mencionarse el hecho de que el *efecto goteo* o *derrame* (extensión de los beneficios macroeconómicos al grueso de la población) no funcionó con una velocidad acorde a la rapidez con la que se produjo la modificación de las reglas de juego económico.

Esta situación se vio agravada por un crecimiento de los índices de desempleo, problema social que fue colocándose en el centro de la preocupación pública. Una explicación rigurosa sobre cómo se evolucionó desde tasas de desempleo aparentemente muy bajas (2,2% en 1980, 4,8% en 1985) hasta el 10 % a que se había llegado en el momento de diseñar el programa, escapa a los límites de este artículo. Señalemos, sin embargo, que uno de los motivos que dieron origen a que la economía creciese sin generar empleo fue lo reducido de la elasticidad entre el crecimiento del empleo y el crecimiento del producto⁵. Una de las principales razones que explican esta inelasticidad está dada por el marco regulatorio del mercado de trabajo que era totalmente inadecuado para la inserción en la economía mundial. Señalemos, además, que los porcentajes correspondientes a 1980 y 1985 no ponían en evidencia la existencia de un subempleo muy elevado, que las tasas de natalidad superan a las de mortandad por alrededor de 1,3 puntos por año (con la consiguiente incorporación constante de personas al mercado de trabajo), que existe un significativo crecimiento de la participación de los jóvenes en el mercado (la eliminación del servicio militar obligatorio incentivó el ingreso de adolescentes), que se produjo un sensible incremento en la tasa de actividad femenina (había estado muy por debajo de la de otros países de economía equivalente), que la técnica de medición utilizada no había

estimado el desempleo en la zona rural (por lo que el efecto de las migraciones es una sobre estimación del incremento de la oferta laboral) y que se incrementó la productividad de las empresas mediante la incorporación de bienes de capital, tecnológicamente avanzados, que no requerían incorporar nueva mano de obra.⁶

Un análisis de cómo estaba distribuido el desempleo entre los diferentes grupos etarios indicaba que era más alto para los jóvenes, fenómeno que ha afectado a un número importante de países.

Para corregir esta discriminación del mercado de trabajo se consideró necesaria la intervención estatal. Se esperaba, de esta manera, evitar el proceso por el cual los jóvenes –que tienen mayores dificultades relativas para acceder a un primer empleo formal– no adquieren experiencia laboral dentro de dicho circuito, con lo que se ven marginados del mismo. La discriminación descrita puede transformarse en un problema de integración social que luego se traslada a toda la sociedad.

La intervención del Estado frente a esta problemática es una estrategia utilizada por la mayoría de los países tal como lo refleja la legislación internacional comparada.⁷

1.2 El desempleo y la pobreza

El crecimiento de la tasa de desempleo a que nos referíamos más arri-

ba afectó, con mayor intensidad, a los sectores de menores ingresos de la Argentina.

Las dificultades que enfrentan los miembros de los sectores pobres para insertarse en el mercado de trabajo pueden atribuirse a diferentes razones, entre las cuales ya hemos citado algunas desde la perspectiva de la demanda (el incremento de la productividad de la economía y la rigidez del marco regulatorio del mercado laboral entre otras). Existe una razón fundamental desde la oferta de estos sectores que está dada por su reducida acumulación de capital humano, tanto el adquirido a través del sistema de educación formal o no formal como al obtenido a través de la experiencia en diferentes puestos de trabajo. A ello se suma el hecho de que la batería de mecanismos de obtención de trabajo a que tienen acceso los pobres es menor que la que disponen sectores comparativamente más afluentes que compiten por los mismos empleos.

En lo que hace a la acumulación de capital humano mencionaremos tres de los elementos que más conspiran contra los sectores pobres. Por un lado, la expansión de la educación (que fue muy grande en la Argentina durante un extenso período) ha tenido, seguramente, una incidencia desfavorable en la calidad de la oferta de la escuela pública, a la que asisten los sectores pobres. Este hecho se vio agravado por el desgranamiento y la repitencia, que presentan en la escuela

la primaria tasas mayores para los alumnos pertenecientes a hogares pobres. Por otro lado, la escasa valoración en el mercado de trabajo de los estudios de nivel primario que son los que, en general, logra completar un elevado porcentaje de quienes están ubicados en este grupo social.⁸ En tercer lugar que, si bien el costo oportunidad de los estudios primarios se supone nulo (el trabajo está prohibido en la Argentina para los menores), en la práctica los menores contribuyen al ingreso de estos hogares ya sea a través de un aporte económico real o de una mayor participación en las tareas domésticas, por lo que la tendencia a la deserción es mayor.⁹ Puede señalarse, finalmente que, probablemente, las herramientas pedagógicas que se utilizan en la institución escolar no sean las más adecuadas para este tipo de población.

1.3 El problema a resolver: la inserción laboral de jóvenes pobres

Siendo el desempleo entre los jóvenes mayor que para otros grupos etarios y el porcentaje de jóvenes mayor entre los hogares pobres, el resultado fue que, al momento del diseño del programa, existía un grupo de más de 600.000 jóvenes pobres desempleados o subempleados. En este grupo estaban sobre representadas las mujeres: la tasa de desempleo femenina era mayor que la masculina.

El fracaso experimentado por estos jóvenes en su búsqueda de un empleo, sumado a la pérdida de valoración de sus propias habilidades (resultante en muchos casos de su expulsión del sistema educativo), afectan su valoración sobre sus capacidades de aprendizaje, de formación de un trayecto laboral y de integración social.

Esta disminución de la autoestima se produce en el marco de sufrimientos, privaciones y déficits de variada naturaleza que caracterizan a la pobreza, entre los que cabe mencionar severas carencias nutricionales, habitacionales y sanitarias.

La situación de partida definida corría el riesgo de transformarse en una situación de desventaja permanente (un típico fenómeno de retroalimentación negativa en el que la carencia de experiencia inicial constituiría una barrera permanente al ingreso de estos jóvenes al mercado laboral) con el consiguiente riesgo de marginalidad social para los sectores afectados.

1.4 El objetivo del programa

Sobre la base del diagnóstico que se expuso se decidió desarrollar un programa que contribuyese a resolver la situación de inequidad social, dada por la existencia de más de seiscientos mil jóvenes, pertenecientes a hogares situados dentro de los tres deciles inferiores de la curva de distribución de ingresos, con dificultades comparativas significativamente

mayores que las de sus pares pertenecientes a hogares más afluentes, para obtener un empleo y retenerlo.

La población objetivo definida estaba integrada por jóvenes mayores de 16 años, de ambos sexos, de escasos recursos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estuviesen desocupados, subocupados e inactivos. Estos jóvenes debían tener un nivel de formación que no superase el secundario incompleto y pertenecer a hogares de bajos recursos.

Se apuntó a que este programa, altamente focalizado alcanzase a una población meta de un poco más del 30 % de la población objetivo, es decir a 200.000 jóvenes. Constituiría, según se esperaba, una acción de impacto significativo en el problema que se pretendía atacar. Se dividió en una prueba piloto (de verificación del funcionamiento del diseño) y dos fases previstas inicialmente para 100.000 jóvenes cada una.

Como resultado del proyecto se esperaba favorecer la inserción de estos jóvenes en el mercado de trabajo formal.¹⁰

Se esperaba además que el desarrollo del programa contribuiría a:

a. Apoyar la reconversión de los sectores productivos del país mediante la formación de recursos humanos demandados por las empresas.

b. Favorecer la conformación de un mercado de la capacitación laboral competitivo en términos de calidad, ajuste a demanda y precio.

Desde una óptica más amplia aún se esperaba contribuir a generar una combinación adecuada de racionalidad económica y de visión de largo plazo del gasto social, que eliminase su carácter compensatorio y lo convirtiese en un instrumento de promoción del bienestar. Desde esa óptica el programa era visualizado como uno de los mecanismos de los que era responsable el Estado, que debían funcionar de manera eficiente, con riguroso control, total transparencia y con un financiamiento significativo *que garantizase un impacto sustantivo* sobre el problema a resolver.

2. El diseño

2.1 Las ideas fundamentales

El diagnóstico descripto precedentemente condujo al diseño de un proceso de sintonía fina entre la oferta que estos jóvenes podían realizar al mercado de trabajo y la demanda existente de mano de obra. Este proceso incluyó los siguientes elementos:

- Un dispositivo de determinación de las demandas de trabajo que podían ser cubiertas por los jóvenes del grupo objetivo (detección de “señales de mercado”).

- Un dispositivo de capacitación capaz de producir una oferta que satisficiera esa demanda.

c. Incentivos que alentaran, por un lado, a los jóvenes a participar del programa y, por el otro, a quienes estaban en condiciones de absorber la mano de obra así formada a incorporarla a sus empresas (incluyeron acciones especiales destinadas a incrementar la participación de las mujeres).

Se trataba en suma de diseñar un dispositivo de ajuste entre oferta y demanda de trabajo focalizado en un grupo en situación de desventaja en el mercado laboral que incrementase la posibilidad de que los miembros del mismo obtuviesen un empleo y lo retuviesen. El elemento central del dispositivo elegido fue la capacitación.

Dentro de las ideas fundamentales del diseño estuvo la de implementar un modelo de gestión pública de la capacitación laboral que tuviese como propósito:

- Adecuar la oferta de capacitación a la demanda y a la población objetivo.
- Generar mecanismos competitivos para la asignación de los recursos (licitaciones públicas) que posibilitasen contratar acciones de calidad a precios razonables.
- Brindar igualdad de oportunidades de acceso y permanencia de los beneficiarios evitando discrimina-

ciones por ideas políticas, raza, religión, sexo, características físicas o cualquier otro motivo no vinculado directamente con los requerimientos objetivos de la actividad.

- Supervisar procesos y resultados.
- Retribuir a las instituciones capacitadoras en función de los resultados obtenidos con una dimensión asociada a la eficiencia interna (los montos básicos son proporcionales a la cantidad de egresados), y con una dimensión asociada a la eficiencia externa (existe un premio por inserción de los beneficiarios).
- Dotar de máxima transparencia a los actos administrativos.¹¹
- Orientar las acciones a la satisfacción de los destinatarios finales (“clientes” externos del programa).
- Evaluar resultados en términos de eficacia, eficiencia y pertinencia.
- Ajustar permanentemente los procedimientos según los resultados de la evaluación.
- Medir el impacto y ajustar el diseño según los resultados de esta evaluación.

En este diseño los roles del sector público, las instituciones de capacitación y las empresas debían ser los siguientes:

- a. El Estado debía concentrarse en apoyar la oferta, seleccionar los cursos, financiarlos, acreditar los beneficiarios potenciales, supervisar y controlar las acciones y evaluar los procesos y el impacto.

- b. Las instituciones de capacitación, a las que se denominó ICAP, debían ejecutar acciones de detección de la demanda, diseño de los cursos (que debían estar compuestos de una fase de capacitación y una de pasantía totalmente integradas), ejecutar la fase de capacitación y supervisar las pasantías.

- c. Las empresas debían definir la demanda y ofrecer a los jóvenes la oportunidad de una práctica laboral guiada.

La estructura descrita intentaba evitar los dos polos en que suelen caer quienes diseñan políticas públicas: aquéllos que, desde el liberalismo extremo, ignoran las fallas que afectan el funcionamiento eficiente de los mercados¹², insistiendo en que éstos deban ser los que resuelvan todos los problemas y aquéllos que creen que el Estado debe no sólo financiar sino ejecutar todos los servicios. Consecuencia del equilibrio buscado entre ambas posturas se estableció como rol del Estado la fijación y el financiamiento y como rol del sector privado la oferta de servicios de capacitación laboral (compitiendo en este rol con el sector público).

2.2 El dispositivo de detección de la demanda

Se decidió exigir a las ICAP que realizasen un “estudio de mercado” que permitiese identificar oficios demandados, a nivel de semicalificación,

cuyos conocimientos, habilidades y actitudes pudiesen ser asimilados en un plazo breve por la población objetivo.

La efectiva ejecución de esta tarea debía quedar asegurada mediante “cartas de intención” en las cuales las empresas se comprometiesen a aceptar a jóvenes capacitados por el programa en oficios que las mismas identificasen como demandados, a fin de que realicen una pasantía laboral.¹³

Se esperaba que este mecanismo asegurase que las especialidades de los cursos y sus contenidos fuesen respuesta a requerimientos existentes en el mercado de trabajo local, que proviniesen de empresas privadas que desarrollan una actividad productiva o de servicios y que estaban en condiciones de incorporar personal.

Además de dar cuenta de la demanda incluyendo en sus ofertas cartas de intención de las empresas, en las que éstas manifestasen su intención de recibir pasantes, las ICAP debían incluir un Plan de Actividades de Pasantía en el que se describiesen las tareas que serían desarrolladas. De esta manera se intentaba garantizar el carácter formativo de la pasantía y minimizar el riesgo de que se transformase en trabajo encubierto (subsidio al empleador sin rentabilidad social situación que hubiese sido inaceptable para el proyecto por lo que fue rigurosamente controlada). Se solicitaba, además, información adicional

sobre el mercado de trabajo local que permitiese diagnosticar la posibilidad de inserción.

2.3 El dispositivo de capacitación

Nos referiremos en primer lugar a las instituciones y en segundo lugar a las acciones.

Entre los problemas con los que, se temía, podría tropezar el programa, se encontraba la carencia de oferta pública en condiciones de generar cursos que respondiesen a la demanda. En efecto, el sistema estatal de educación para el trabajo funcionaba dentro de un esquema orientado por la oferta, suministrando un conjunto de cursos que guardaban poca o nula relación con las necesidades de la economía y actuando con una inercia que hacía improbable lograr la agilidad en la detección de las demandas. El modelo de capacitación propuesto exigía un cambio en la lógica institucional improbable de obtener en el corto o mediano plazo.¹⁴

Por otra parte, se evaluó que el mercado de capacitación del país – sujeto a diversas “fallas de mercado” – no estaba suficientemente desarrollado para satisfacer las necesidades de la economía globalizada.

Ambas razones (las notables fallencias de las instituciones estatales existentes de capacitación laboral y formación técnico profesional y la

carencia de un mercado de capacitación razonablemente desarrollado que pudiese atender en el futuro a las demandas de las empresas) condujeron a adoptar una estrategia que propiciaba el desarrollo de dicho mercado. Esta estrategia *transfería a instituciones de capacitación de derecho privado (las ICAP) la detección de las demandas y la capacitación de los jóvenes de acuerdo a esas demandas. La estrategia no excluía a las instituciones públicas* las que podían participar de diferentes maneras (a través de asociaciones de docentes, de padres, por convenios con cámaras empresarias, etc.).

En lo que hace a las acciones el dispositivo de capacitación constó de dos partes que debían estar totalmente integradas: una primera etapa formativa (a ser desarrollada en una institución de capacitación) y una segunda etapa de pasantía (a ser desarrollada en una empresa). Ambas etapas constituían los elementos que conformarían un curso de naturaleza eminentemente práctica, con contenidos diseñados en respuesta a las necesidades detectadas mediante el mecanismo descrito en el apartado anterior.

Dado el nivel de formación previa de los jóvenes (en su mayoría desertores del sistema de educación formal), se esperaba que la demanda se concentrase (y así lo hizo) en una variedad de actividades y oficios que tenían en común un nivel formativo

básico –al que, genéricamente, describiremos como de “semicalificación”– que se consideraba como el más adecuado para lograr una rápida inserción laboral del grupo en el que se deseaba focalizar el programa. Debe destacarse, sobre este particular, que se esperaba que el nivel de los cursos seleccionados no resultase atractivo para los jóvenes de otros estratos sociales y en consecuencia “autofocalizase” en la población objetivo del programa lo que simplificaría el mecanismo de selección de beneficiarios. Pese a ello, y a fin de evitar que se apropiasen de los beneficios jóvenes pertenecientes a sectores de mayor nivel económico, se previó que los participantes fueran seleccionados mediante mecanismos que asegurasen su correspondencia con la población objetivo del programa. Los instrumentos de selección debían ser aplicados por asistentes sociales convenientemente entrenados.

En la fase de capacitación, que se realizaría en las ICAP, los beneficiarios debían adquirir conocimientos, destrezas, actitudes, valores y hábitos necesarios para el ejercicio de la ocupación y la inserción en el mundo del trabajo. Las actividades previstas para esta fase debían ser desarrolladas por docentes que dispusiesen de una amplia experiencia laboral relacionada con la ocupación en la cual estarían capacitando.

En la pasantía, que se realizaría en empresas bajo la dirección de las

ICAP, cada uno de los beneficiarios se desempeñaría en un puesto de trabajo desarrollando tareas acordes con la ocupación para la que hubiera sido capacitado.

Ambas actividades demandarían para su concreción de cuatro a seis meses.

Desde el punto de vista técnico pedagógico se optó por un enfoque coherente con el uso de la capacitación como mecanismo de ajuste fino entre oferta y demanda laboral de corto o mediano plazo. Esta decisión implica, claramente, que se trata de un programa en el que el énfasis está puesto en la capacitación para un empleo específico y no en la formación para la “empleabilidad” (entendida como la adquisición de conocimientos, habilidades y conductas que sean aplicables a diversas actividades económicas). Esta última depende del desarrollo de habilidades cognitivas superiores que escapaban a los objetivos de corto plazo que el proyecto consideraba necesario alcanzar.¹⁵

Durante la fase de capacitación el Proyecto debía supervisar a las ICAP. Durante la fase de pasantía, las ICAP debían verificar regularmente las actividades realizadas por los pasantes, de modo que respondiesen a los objetivos de los cursos y que garantizaran una adecuada práctica de cada ocupación. Este control debía ser, a su vez, supervisado por el Proyecto.

Se previó que el programa cubriese la totalidad de los costos del servicio provisto por la institución de capacitación. Como consecuencia, los cursos debían ser totalmente gratuitos para los beneficiarios los que debían recibir –sin cargo alguno– la capacitación y la totalidad de los materiales necesarios para la misma, cualquiera fuese su naturaleza. Además debían percibir una ayuda monetaria para cubrir sus gastos de transporte y almuerzo.

El Proyecto debía cubrir, finalmente, un examen médico y proveer seguros contra accidentes durante la fase de pasantía. Puede afirmarse, en consecuencia, que –desde el punto de vista del apoyo económico a los beneficiarios– se trataba de una acción de carácter integral.

Se puso particular énfasis en garantizar la participación igualitaria de las mujeres, controlando que las ICAP entendieran la necesidad de dar el mismo trato a ambos géneros. Coherente con esta orientación se previó eliminar a los cursos que por su infraestructura, localización u horarios pudieran resultar discriminatorios para la mujer. Se decidió además, otorgar un subsidio para contribuir al cuidado de los niños menores de cinco años mientras sus madres realizaban las actividades formativas, realizar diversas acciones dirigidas a estimular la participación de las mujeres en actividades no tradicionales y alentar la oferta –por parte de las empre-

sas- de pasantías y empleos para mujeres en esas áreas.

En lo que hace a los costos, las ICAP debían cotizar al programa un precio por beneficiario capacitado. Como consecuencia, se abonaría solamente por aquéllos que efectivamente terminasen los cursos. Se esperaba que este mecanismo de pago por resultados obligase a las ICAP a extremar el cuidado con que diseñaran y ejecutaran los cursos, única manera de mantener el interés de los jóvenes por participar en los mismos.

2.4 Los incentivos para las empresas

El programa ofrecería a las empresas la posibilidad de contar con personal entrenado de acuerdo a sus requerimientos que se incorporaría al circuito productivo tan pronto se completase la fase lectiva (con bajo rendimiento ya que al período de entrenamiento inicial en el puesto de trabajo le corresponde una rentabilidad reducida que se incrementa a medida que el personal avanza en la curva de aprendizaje).

Las actitudes, habilidades y conocimientos de estos beneficiarios podrían ser evaluadas por las empresas durante el período de pasantía sin costo directo alguno, ya que el programa abonaría la beca del pasante durante el período de entrenamiento.

El costo para las empresas estaría dado por los salarios de los supervisores o maestros guía que atenderían a los pasantes durante su entrenamiento en el puesto.

Las empresas ahorrarían, en definitiva, el costo de la búsqueda, los salarios caídos durante el entrenamiento en el puesto de trabajo y los costos del seguro de accidente.

3. Ejecución del programa

3.1 La organización

El programa fue ejecutado inicialmente desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el de Trabajo y Seguridad Social, con fondos provenientes de un préstamo otorgado al país por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente se ejecuta desde la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Una limitación potencial para una tarea de tal envergadura estuvo dada por la limitada capacidad del Estado para llevar adelante políticas de naturaleza tan compleja como la que el Proyecto se proponía desarrollar. La morosidad de los trámites, la duplicación de funciones, la dificultad en las comunicaciones, el atraso en tecnología informática, la carencia de capacitación interna, el excesivo uso del soporte papel, la carencia de un clima organizacional productivo y de

una concepción de servicio son algunas de las características que tenía la gestión del Estado al momento del lanzamiento del programa. Hoy, esas características han comenzado a revertirse a través de un proceso de Reforma del Estado, que tiene como objetivo incorporar “tecnología blanda” a la gestión pública de manera de incrementar su eficacia y eficiencia. Se trata de un programa de largo plazo que está comenzando a dar frutos pero que, por su complejidad, demandará seguramente una década de esfuerzos continuos para arribar a buen término.

Debido a ello se adoptó la estrategia de generar, bajo la forma de un Proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una unidad ejecutora independiente, cuyo diseño respondió a una concepción del gerenciamiento de programas sociales con características novedosas respecto del que, hasta ese momento, había caracterizado al sector público.

En primer lugar se seleccionó –en la mayor parte mediante mecanismos de concurso público– un equipo de profesionales de perfil adecuado a la función a desempeñar y con un razonable nivel de alfabetización informática. Este equipo fue remunerado con salarios similares a los del sector privado para actividades asimilables. El nivel de exigencia laboral que se impuso al equipo fue también equivalente al de las empresas privadas, tanto en cumplimiento de

metas como en compromiso con la organización. La rescisión de contratos de profesionales en los casos en que, claramente, el perfil no era adecuado para la tarea o se violaban normas éticas fue también similar al de dicho sector.

En segundo lugar, se dotó a ese grupo de las herramientas para la gestión que incluyeron tanto una red informática con equipamiento de última generación como programas especiales cuyo diseño se realizó utilizando la mejor tecnología disponible. La provisión de tecnología dura para la administración del Proyecto se completó con todos los elementos que hacen a la gestión de una empresa moderna y sin papeles.

En tercer lugar (y este fue, sin duda, uno de los elementos más importantes de la eficiencia con que se ejecutó el programa) se realizó una importante inversión en tecnología blanda de manejo de organizaciones. Esta inversión fue necesaria dado el tamaño de la organización que se conformó y la multiplicidad de las interacciones entre el nivel central y las oficinas regionales.

De no haberse realizado este esfuerzo la efectividad en las respuestas hubiese sido escasa, la responsabilidad en el seguimiento diluida y la homogeneidad de criterios exigua.

Pese a que el esquema fue evolucionando según diversos enfoques teó-

ricos, produjo una estructura que fue (desde el punto de vista jerárquico) lo más aplanada posible, en la que primó el concepto de que el éxito es el resultado del trabajo en equipo, en la que se operó (al menos parcialmente) en forma de células de conformación variable según el tema a resolver (en la que, en consecuencia, el orden jerárquico se modificaba en función del conocimiento relativo de cada tema por parte de los miembros del grupo) y en la que existieron estándares de eficacia y eficiencia comprobables. Como parte de esta estrategia se realizaron importantes esfuerzos para lograr que la organización operase como una colección de conversaciones simultáneas en la que cada una de ellas implicase un compromiso¹⁶. En esa “red de compromisos” cada individuo era un cliente, un proveedor o ambas cosas. Como resultado los beneficiarios, los empresarios y las ICAP fueron “clientes externos” a los que la organización debía servir en tiempo y forma, en la que los miembros del equipo eran “clientes internos” con los que se establecían compromisos que se debían honrar en el momento y con la calidad pactada, el hábito de la frontalidad en la manifestación de las satisfacciones o insatisfacciones debía ser la base de las relaciones y el esquema organizativo debía responder a los procesos que se ejecutaban.

Pese a que algunos de los objetivos propuestos desde el punto de vista organizativo no se alcanzaron en

su totalidad, el resultado de la estrategia descrita fue la conformación de un equipo de singular compromiso con la tarea a ejecutar. Este compromiso se vio potenciado por la elevada motivación que produjo en muchos de los profesionales que trabajaron en el programa la posibilidad que este les brindaba de realización personal a través de una tarea de impacto social. Se combinaron singularmente la concepción organizativa que mide a las instituciones según el valor que agregan a las cosas (maximizando la riqueza y por ende el poder) y la que las evalúa según la forma en que ayudan a desarrollar seres humanos ética y espiritualmente comprometidos.

En suma, se conformó un equipo de alrededor de 250 personas distribuidas en todo el país, de altísimo rendimiento, imbuido de criterios de calidad y normalización en la gestión, que constituyó el elemento clave para garantizar que la ejecución se efectuase en un todo de acuerdo al diseño.

3.2 La contratación de los servicios

Se realizó mediante llamados periódicos a licitación. Las instituciones interesadas en participar de estas licitaciones debieron inscribirse en un Registro de Instituciones de Capacitación Laboral (REGICE) y adquirir los pliegos respectivos en las Gerencias Regionales de Empleo y Capacitación, distribuidas en todo el país.

Para posibilitar que las propuestas fuesen una expresión de la “investigación de mercado” que permitió determinar los perfiles laborales demandados debían incluir:

a. Las cartas de intención de pasantía que constituyen la “señal de mercado” tal como se ha descrito precedentemente.

b. Un análisis de la ocupación para la que se formaría y una descripción de las condiciones psicofísicas necesarias para ejercerla.

c. Los objetivos generales y específicos de los cursos, sus contenidos, la descripción detallada de las actividades que realizarían los beneficiarios, la nómina del material didáctico, el perfil del docente, el equipamiento que se utilizaría, el material de consumo que se emplearía, los criterios de evaluación, los requisitos de ingreso, actividades a realizar en la fase de capacitación y en la pasantía y los criterios y metodología de evaluación de los beneficiarios. Debían contener, además, el perfil de los docentes a cargo de cada curso.

Una vez recibidas las ofertas, se realizaba el proceso de evaluación. El proceso respectivo es una de las áreas en las que se ha realizado un esfuerzo muy importante para dotar al programa de rigor técnico y transparencia. Señalemos, sobre este particular, que la evaluación ha sido realizada por un

equipo de profesionales seleccionado a través de un proceso que incluyó una prueba de habilidades cognitivas¹⁷, que este equipo fue entrenado para realizar una evaluación rigurosa de los diseños, en la que, por el procedimiento adoptado, ignoran a quién están evaluando y que fue entrenado además para evaluar sin interactuar con los oferentes en ninguna instancia del proceso de análisis de las ofertas (las aclaraciones que se solicitaron y las que se brindaron se formularon por escrito, no existiendo antes de la adjudicación ninguna instancia de negociación entre funcionarios del programa y los oferentes).

La evaluación tuvo por objetivo determinar los niveles de calidad de las propuestas y desestimar aquéllas que no resultaron aceptables o que no se adecuaban a los lineamientos y objetivos del Proyecto. Se analizó si la descripción de la ocupación contemplaba las tareas fundamentales y los medios de trabajo utilizados habitualmente en el desempeño de la misma, si los requisitos de ingreso respondían a la población objetivo del Proyecto y si no discriminaban por sexo, apariencia física u otros aspectos.

Los objetivos de cada curso debían tener relación con las características del perfil descrito para la ocupación para la cual se capacitaba y los contenidos debían responder a los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos para cada ocupación y

para la inserción en el mundo del trabajo. Se tuvo en cuenta que los contenidos pudiesen ser aprendidos en el tiempo propuesto y que su organización fuese adecuada para el proceso de aprendizaje. Del mismo modo, las actividades que realizarían los beneficiarios debían facilitar el aprendizaje y orientarse a simular las características de la actividad laboral. Se analizó también la metodología de evaluación del aprendizaje que se proponía. Respecto a la etapa de pasantía, las tutorías por parte de las empresas y las supervisiones por parte de las ICAP, las mismas debían responder a las necesidades de los beneficiarios.

Los cursos cuyas actividades no garantizaban que los beneficiarios adquiriesen las habilidades necesarias para cada ocupación (tanto por su carácter teórico como por el escaso tiempo asignado) fueron descartados.

Una vez completada la evaluación y asignado el puntaje técnico pedagógico, un programa de computación realizó la selección de las ofertas más convenientes trabajando sobre tres dimensiones: maximización de la calidad, minimización del costo hora alumno homogeneizado por especialidad y minimización del costo total para el programa (dado por la suma del costo del curso, las becas y los subsidios por hijos).¹⁸

El proceso se completa con la firma de contratos con cada una de las ICAP adjudicatarias.

3.3 El desarrollo de los cursos

Para incorporar a los potenciales beneficiarios a los cursos se realizó una amplia campaña de difusión en cada región, que incluyó folletería y avisos en medios gráficos y radiales. Los beneficiarios potenciales se debieron dirigir a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral que funcionan en todas las provincias (o a centros de inscripción habilitados especialmente). Allí se verificó su pertenencia a la población objetivo y se los acreditó como participantes del programa. Se los asesoró además acerca de los cursos que estaban disponibles y cuáles eran los más adecuados para cada uno de los beneficiarios. El trámite de inscripción en el curso seleccionado se realizó en la ICAP.

Dichas instituciones fueron las responsables de desarrollar, en un todo de acuerdo al diseño, la acción formativa prevista. Debieron mantener un registro riguroso, de naturaleza escolarizada, de las actividades diarias y de la asistencia de los beneficiarios.

A fin de comprobar si los cursos son ejecutados de acuerdo a los diseños técnico pedagógicos aprobados por el programa y si se cumple con los aspectos administrativos del pago de becas y subsidios se realizó una cuidadosa supervisión de los mismos. Esta supervisión constituyó una mirada experta y externa al proceso for-

mativo, en la cual personal convenientemente preparado, asumió el rol de entrevistador, observador y analista de dicho proceso. A través de esta acción se intentó verificar si los participantes adquirirían efectivamente los conocimientos, actitudes y habilidades necesarias para el ejercicio de la ocupación. Obviamente se propusieron acciones correctivas cuando fue necesario.

La acción de supervisión permitió, en algunos casos detectar evidencias de desvíos con respecto al diseño aprobado. En tales casos se orientó para la corrección de los desvíos o de irregularidades que implicasen discriminación hacia algún participante (por razones de raza, sexo, religión o de naturaleza política), falta de aplicación de medidas elementales de higiene y seguridad, alteraciones que tergiversasen los objetivos del curso o afectasen su calidad, cambio en las maquinarias o en la cantidad y calidad de los insumos comprometidos, alteración del cronograma pactado, existencia de participantes inactivos, omisión del pago de becas y subsidios o la falsificación de datos de participantes, para citar sólo alguna de las irregularidades que condujeron a sancionar a un grupo de ICAP (estas sanciones han implicado en algunos casos la imposibilidad de continuar operando con el Proyecto).

La tarea de supervisión fue realizada por instituciones contratadas especialmente a tal efecto. Entre dichas

instituciones se encuentran diversas Universidades Nacionales y Privadas, algunas instituciones del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y algunas empresas que han desarrollado un sector especializado en este tipo de acciones.

Debe señalarse, finalmente que un eventual éxito del proceso formativo no implica que el programa haya cumplido con su objetivo. Este se habrá obtenido si se logra insertar a los jóvenes en el mercado de trabajo en las condiciones descriptas al analizar los resultados del programa. Se habrá logrado además, si de producirse dicha inserción la capacitación contribuye de manera efectiva a la eficiencia económica de la organización en la que se inserta el beneficiario.¹⁹

3.4 Los costos de los cursos

Los montos que demandaría contratar los cursos fueron motivo de preocupación desde el inicio del Programa. Es por ello que antes del lanzamiento del mismo se analizaron los costos de los cursos que podrían brindar ICAP de diferentes tamaños y para diferentes especialidades. Estos valores fueron comparados permanentemente con los ofrecidos por las instituciones argentinas en las licitaciones y con los costos del programa Chile Joven.

Se encontró, ex ante, que dichos costos debían variar debido a factores tales como el tamaño de la institu-

ción, sus gastos generales, el costo oportunidad del docente de la especialidad o el período de amortización de los bienes de capital. El análisis de la función de producción de las ICAP indicó que, porcentualmente, las mayores erogaciones serían las de Mano de Obra Indirecta (personal de apoyo), Mano de Obra Directa (el docente), y Gastos Generales. Dentro de la Mano de Obra Indirecta se incluyó a quienes se ocupan de detectar la demanda y “vender” el programa a los empresarios, al personal de control y gestión del mismo acorde a los requerimientos del proyecto y al personal administrativo y de maestría. La amortización de bienes de capital, el costo oportunidad de los docentes de diferentes especialidades, la amortización del diseño y el material didáctico no constituían elementos de importancia porcentual.

El costo promedio esperado para los cursos más simples fue estimado, en ochocientos pesos (equivalen a ochocientos dólares). Suponiendo una tasa de egreso del 90% (que efectivamente se verificó) el costo por egresado resulta inferior a \$ 900. Se si adicionan los gastos generales del programa, se llegaría como costo por todo concepto a un monto inferior a \$ 1.000 por graduado con un costo oportunidad nulo por tratarse de un desocupado.²⁰ Los valores efectivamente verificados son similares a los previstos. La tendencia de los sucesivos concursos de precios indica que los valores son decrecientes.

A fin de determinar si para la Argentina este valor es razonable desde el punto de vista relativo, se lo puede comparar con los costos de producir un egresado por el sistema educativo formal.

Esta comparación no es simple ya que la estadística educativa del país es aún insuficiente para el nivel de análisis que requiere una evaluación económica de las políticas públicas en esta área. Existen, sin embargo, investigaciones limitadas a zonas geográficas determinadas, cuyos resultados constituyen un primer indicador de lo que podrían ser los valores que se obtendría al determinar un promedio nacional. Las zonas geográficas a que hacemos referencia son Tucumán y Capital Federal (Cuadro 1).

Desde un punto de vista conceptual sería inadecuado efectuar una

Cuadro 1

Nivel educativo	Costo educativo ²¹
Primario	4.160 *
Secundario	10.786 *
Secundario técnico	32.060 **
Universitario	30.773 *

* Fuente: Educación y Mercado de Trabajo en la Provincia de Tucumán - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y Fundación Banco Empresario de Tucumán

** Fuente: Relación Escuela Empresa - Análisis y propuesta para la educación técnica en el ámbito de la Municipalidad de Buenos Aires - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) - Fundación Banco Crédito Argentino.

comparación directa entre el costo del graduado de un curso cuya duración es del orden de un semestre o menor, al nivel de semi calificación, sin articulación con el sistema formal, con el de un egresado de un curso técnico de seis años, que brinda acceso a la Universidad. Podría objetarse también la comparación analizando, en teoría, los efectos sobre la “empleabilidad” de uno y otro graduado.

Sin embargo, la devaluación de las credenciales de la educación técnica parecerían determinar que el valor de mercado de estas formaciones no fuera, al inicio de la carrera laboral, tan diferente. Este hecho, si bien es preocupante desde el punto de vista de una estrategia nacional de formación profesional de largo plazo, centrada en la “empleabilidad” y no en el empleo, llevan a la conclusión de que –desde la perspectiva del costo de la capacitación– Proyecto Joven es hoy en la Argentina una opción económica, ya que el valor promedio de los cursos es significativamente menor que el de la educación técnica convencional, con un coeficiente de deserción elocuentemente menor, y con una pertinencia para el empleo más elevada. Es importante señalar, además, que a esta comparación de costos debe sumarse la perspectiva social, tal como se hace en apartados siguientes al analizar los resultados del Proyecto.

Sobre la base de este criterio y con las limitaciones expuestas se en-

cuentra que el costo de un egresado de Proyecto Joven es del 21 % del de un egresado de nivel primario, del 8 % del de un egresado secundario y del 3 % del de un egresado del sistema de educación técnica formal.

En este cálculo no se ha incluido el subsidio para transporte y comida que se describe en el apartado siguiente, dado que el valor es similar al de los programas de empleo transitorio que ejecuta el Ministerio de Trabajo para paliar el problema del desempleo. De incluirse dicho valor –lo que sería conceptualmente discutible– los porcentajes anteriores se incrementarían.²²

Aún en esta hipótesis desfavorable el valor resulta un 6 % del correspondiente al del graduado de la educación técnica formal.²³

Otra forma de evaluar si el costo del Proyecto es razonable desde el punto de vista relativo es compararlo con el del subsidio al desempleo (que no incluye ninguna capacitación, no incrementa la probabilidad de inserción y representa un riesgo moral). Para el mismo período esta comparación arroja un costo de Proyecto Joven (sin la beca) que es un 50 % aproximadamente del monto del subsidio. Considerando la beca, los montos son similares. Los efectos, obviamente, muy diferentes.

Desde otra perspectiva de análisis señalemos que las estimaciones de

costos realizadas ex ante incluyeron un análisis de la dispersión esperada según las especialidades. Se encontró analizando la función de producción de ICAP de diferentes oficios (desde ayudante de albañil a operador de control numérico y desde secretaria a plástico reforzado con fibra de vidrio) que sería razonable una dispersión de valores promedio del orden del 40%. El valor de este rango teórico de costos fue corroborado mediante el análisis de la evidencia empírica del programa Chile Joven (la muestra fue de alrededor de 8.000 ofertas de capacitación).

Sobre la base de la evidencia mencionada fue dable organizar las especialidades en grupos con características comunes. En los sucesivos llamados a licitación se verificó que los valores de las ofertas argentinas tenían dispersiones razonablemente similares a los de las ofertas chilenas. Las respectivas distribuciones estaban centradas en valores que diferían entre sí por factores que han sido determinados. A partir de estos datos se pudo definir coeficientes de homogeneización de los precios cotizados para las diferentes especialidades. Estos factores permitieron expresar el costo de cursos diferentes de manera homogénea (se divide el precio cotizado por el factor de homogeneización) con lo que se logra que los cursos seleccionados respondan efectivamente a los requerimientos del mercado de trabajo. El control y ajuste de estos factores se realiza de manera permanente.

4. Los resultados obtenidos

En este apartado se describirán las principales dimensiones en que se está evaluando el Proyecto y los resultados que están arrojando los respectivos estudios.

4.1 El impacto sobre el empleo

El programa ha comprometido el seguimiento de varias cohortes de graduados y de sus respectivos grupos control.

La información disponible es la correspondiente a cursos terminados en su mayoría en 1995 (segundo y tercer llamado a licitación). Dado que la totalidad de los cursos de la primera fase finalizarán en 1997 esta información es, desde un punto de vista riguroso, una primer aproximación a una evaluación completa de esta fase. Sucesivas mediciones permitirán profundizar en este análisis. Sin embargo, el hecho de que la muestra sea estadísticamente representativa, el tipo de las variables analizadas y la extensión temporal del análisis, permitirían suponer que los datos que siguen son razonablemente representativos del impacto potencial.²⁴

Transcribiremos los resultados obtenidos por el Proyecto al realizar esta evaluación.²⁵ En primer lugar presentaremos el impacto absoluto del programa sobre los beneficiarios y, en segundo lugar, el impacto en comparación con el grupo control.

La inserción laboral promedio fue del 51,5%. El análisis de los datos desagregados indica que para Capital Federal y Gran Buenos Aires esas cifras eran del 57% para los varones y 40,5% para las mujeres. En el interior los datos eran de 64,5% para los varones y 36,9% entre las mujeres). Estos valores resultan muy signi-

ficativos dado que corresponden a un período recesivo del mercado de trabajo con altas tasas de desempleo (del orden del 17% promedio y 35% para los jóvenes). Estos elocuentes valores son aún más significativos si se los compara con la situación ocupacional de los beneficiarios antes y después de los cursos (Cuadro 2).

Cuadro 2
Beneficiarios ocupados antes y después del curso y diferencias con el momento de la medición, según sexo (en %)

	Varones	Mujeres
Antes de iniciar el curso ²⁶	23,5	13,0
Al finalizar el curso	43,7	35,4
Al momento de la medición	61,3	38,6
Diferencia relativa entre el momento de la medición y el de finalización del curso	40,3	9,0
Diferencia relativa entre el momento de la medición y el previo al inicio del curso	160,8	196,9

123

Nota: Debe aclararse que en este punto se ha considerado el conjunto de la muestra, incluyendo a los inactivos, que representan el 9,5% del total entre los varones y el 21,1% de las mujeres.

Los datos sobre inserción laboral adquieren mayor significado aún cuando se incorpora al análisis las variables referidas a las condiciones contractuales del empleo obtenido, ya que cerca de la mitad de los beneficiarios obtuvieron empleos en el mercado formal de trabajo, cumpliendo de esta manera con uno de los objetivos del Proyecto (Cuadro 3). Este grado de formalidad en el empleo resulta muy significativo, dado que el mismo muestra en el período de la medición una tendencia general decreciente en el país.

Un efecto muy importante del proyecto ha sido el de motivar a los beneficiarios para que retornen al sistema educativo formal. La cuantificación de este efecto indica que la tasa de incremento de la escolaridad ha sido del 163% (113% para los varones y 324% para las mujeres). Proyectando estos valores a la primera fase se concluye que antes de participar en el Proyecto asistían al sistema educativo 7900 jóvenes. Cuando se termine la primera etapa del mismo concurrirán 21.000 (Cuadro 4).

Cuadro 3
Formalidad en el empleo
de los beneficiarios ocupados (en %)

Tipo de empleo	Empleo formal			Empleo no formal
	Con descuento jubilatorio	Sin descuento jubilatorio	Total	
Varones	42.5	6.6	49.1	50.9
Mujeres	38.9	6.9	45.8	54.2
Total	40.9	6.7	47.7	52.3

124

El conjunto de valores mencionados anteriormente, se contrastó con los de grupos control. Ambos grupos se han definidos de manera de garantizar niveles de confianza estadísticamente significativos.

La evaluación realizada por el Programa consistió en determinar si existían diferencias entre “el valor de producción” del trabajo de los egresados. En el cálculo intervinieron las

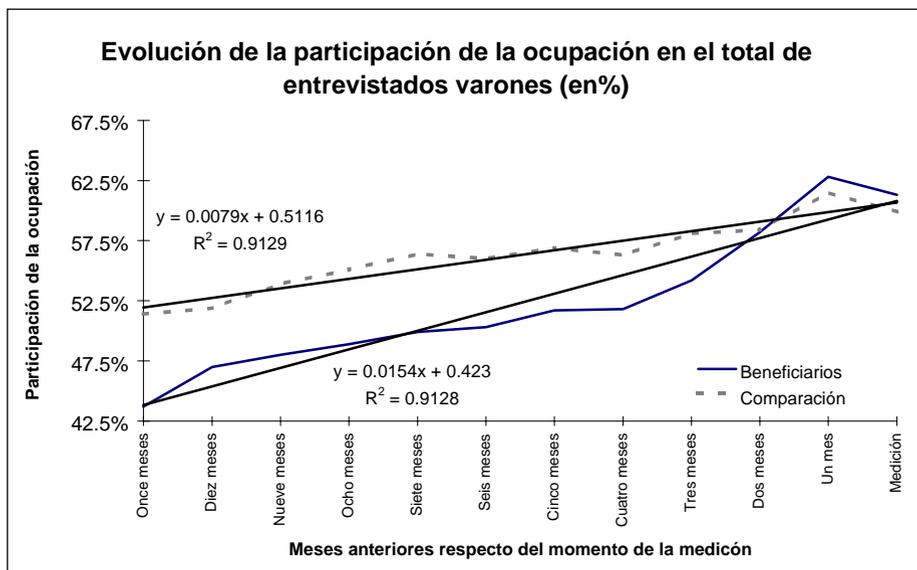
siguientes variables: inserción laboral, formalidad en la ocupación, beneficios laborales, remuneraciones percibidas y tiempos de búsquedas de empleo. Se transcribirán los resultados obtenidos al evaluar las principales variables.

En lo que hace a la inserción laboral (Gráfico 1), se ilustra la tasa de inserción del grupo de beneficiarios y del grupo control durante un período de un año. Dicho período se inicia cuando los beneficiarios, en promedio, habían terminado la pasantía e iniciaban la búsqueda de empleo. El grupo control se encontraba en búsqueda de empleo desde antes. La mayor pendiente de la recta que representa a los beneficiarios nos indica una tasa de evolución de la ocupación mucho mayor que para el grupo control. La diferencia de tasas es, aproximadamente, del 24%.

Cuadro 4
Asistencia escolar de los beneficiarios
antes de Proyecto Joven
y asistencia actual (en %)

	Asistía antes del Proyecto	Asiste actualmente	Incremento
Varones	10.3	21.9	113
Mujeres	4.6	19.5	324
Total	7.9	20.8	163

Gráfico 1



En lo que respecta a la formalidad en la ocupación ésta fue equivalente entre los varones de ambos grupos, no así para las mujeres ya que, de acuerdo a la indagación realizada, las beneficiarias del programa acceden a puestos que ofrecen una mejor relación laboral que aquellos que obtienen quienes no han participado del Proyecto. Similar situación se encuentra en lo que hace a los beneficios laborales: existen diferencias entre las beneficiarias del proyecto y el grupo de control.

La evolución de los ingresos mensuales es la ilustrada (Gráficos 2 y 3). Nuevamente el proyecto ha sido muy exitoso con las mujeres: la brecha con el grupo control es mayor para las beneficiarias que para los beneficia-

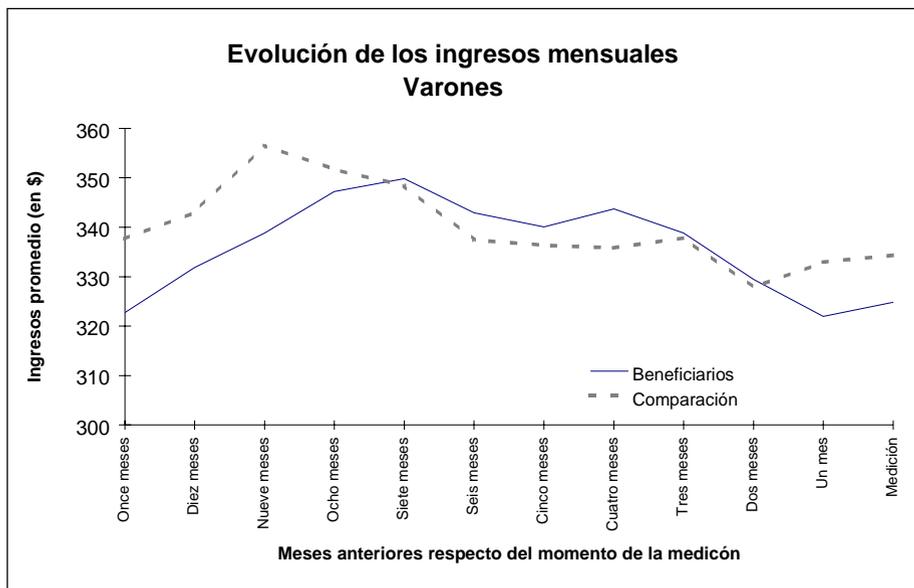
rios. Debe notarse, sin embargo, que en ambos casos los ingresos del grupo control se ven depreciados mientras que los de los beneficiarios son más constantes.

Las variables estudiadas quedan resumidas en el valor de producción probable del trabajo de los beneficiarios frente al grupo control.

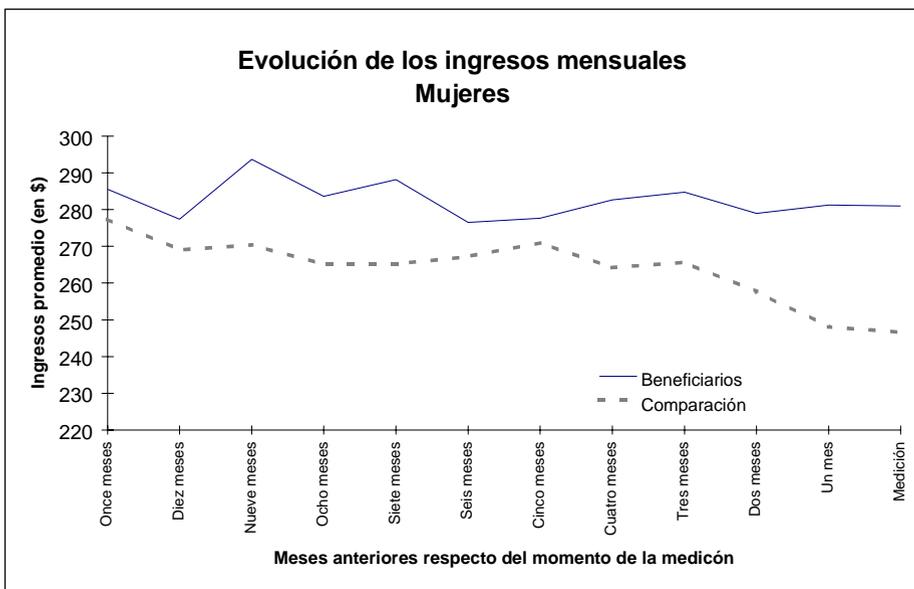
Se observa que tanto para mujeres como para varones los resultados son positivos, alcanzando un valor de \$12 por mes por cada beneficiaria capacitada y \$49 mensuales para cada varón.

El valor calculado, convenientemente proyectado al resto de la fase I, señala que la rentabilidad de la in-

Gráficos 2 y 3



126



Cuadro 5
Estimación del incremento en el valor de producción probable del trabajo
de los beneficiarios para el mes de la medición

	Valor de producción probable promedio <i>en \$ per capita</i>		Incremento <i>en \$ por beneficiario</i>
	Beneficiarios	Control	Mensuales
Varones	256	207	49
Mujeres	137	125	12
Total	205	118	28

versión realizada en capital humano, resultará, desde este punto de vista exclusivamente económico, positiva.

4.2 El impacto psico social

Los resultados de las encuestas efectuadas por el Programa indican un importante impacto psico social que produce efectos tanto o más significativos que la capacitación específica y que se reflejan en las esferas privada, familiar y social de estos jóvenes.

La significación de estos cambios es particularmente importante para esta población, ya que, como se señaló anteriormente, las carencias a que se ven sometidos se manifiestan cotidianamente en situaciones que los someten a desvalorización y maltrato con efectos negativos en su autoestima.

Como resultado de su paso por el Proyecto, el 94 % de los jóvenes

reconoce que ha experimentado cambios de actitud entre los que citaremos, en primer lugar mayor seguridad y confianza en la búsqueda de un empleo (fortalecida por el certificado que se les extiende una vez finalizado el curso) y la ampliación de las estrategias que utilizan para buscar trabajo (reducidas anteriormente a las redes familiares y ampliadas como resultado del proyecto a los servicios de agencias públicas y privadas y a presentarse directamente en establecimientos productivos o de servicios).

Otro de los efectos que se han detectado es una disminución de los conflictos familiares (en términos de reproches y exigencias) y del sentimiento de culpa originados por la desocupación (a partir de la mayor confianza en sí mismos y por parte del núcleo familiar).

Se ha encontrado, finalmente, un efecto muy significativo de resocialización, originado en el hecho de que

los beneficiarios logran acceder a un espacio propicio para la interacción social y se sienten estimulados por el respeto y la contención brindada por el grupo. Este efecto se puede atribuir a que la creación de un ámbito de contención social adecuado para la población objetivo (que fomenta la valorización de conocimientos, la internalización de normas de disciplina, el cuidado de los instrumentos y el placer por la tarea) genera una disposición positiva para la integración al mundo del trabajo y el deseo de ampliar las habilidades adquiridas.

Los resultados obtenidos por el Proyecto al controlar el impacto permitirían afirmar, en síntesis, que el mismo contrarresta, en parte, los efectos de la exclusión social de estos jóvenes. Este resultado debe atribuirse a la incorporación de herramientas que les posibilitan integrarse socialmente en mejores condiciones personales y laborales.

5. Las dificultades detectadas

El programa, como todo proyecto social, ha tenido aspectos muy exitosos y dificultades de diversa naturaleza que no han afectado significativamente sus resultados. Es útil, sin embargo, describirlas para que sirvan de fuente de reflexión a futuros diseñadores de proyectos en esta área.

Para realizar la descripción de las debilidades de manera ordenada re-

cordemos que, al describir el diseño en sus términos más generales, se lo caracterizó como un proceso de sintonía fina entre la oferta que los jóvenes podían realizar al mercado de trabajo y la demanda existente de mano de obra, definiéndose los dispositivos que se utilizarían (determinación de las demandas de trabajo, capacitación e incentivos). El camino más ordenado para esta descripción es, en consecuencia, analizar las debilidades que se han podido identificar en cada uno de dichos dispositivos.

5.1 La detección de la demanda

En el mecanismo de detección de la demanda se supuso que un grupo de capacitadores recorrería el mercado a fin de:

- a. buscar los requerimientos de mano de obra que podían ser satisfechos por la población objetivo del programa,
- b. obtener de las empresas que necesitaban personal el compromiso de brindar pasantías.

Este mecanismo presentó las siguientes debilidades:

- a. escasa experiencia de muchas de las ICAP para efectuar lecturas de la demanda,
- b. dificultades de las empresas para racionalizar los perfiles requeridos y expresarlos de manera que puedan ser cubiertos por el programa y

no por un entrenamiento por “prueba y error” en el puesto de trabajo,

c. desfasaje temporal entre la lectura de la demanda y la puesta en el mercado del personal capacitado.

El último aspecto merece un análisis más detallado. Señalemos al respecto que, a fin de dotar de total transparencia al programa se realizó el proceso de evaluación riguroso y controlado que se ha descrito. Dicho proceso consumía alrededor de tres a cuatro meses ya que para cada llamado debieron analizarse varios miles de ofertas antes de poder adjudicar. En consecuencia, desde que se formulaba la oferta, se evaluaba, se adjudicaba, se iniciaba el reclutamiento, se desarrollaba el curso y el joven capacitado era enviado a la empresa habían transcurrido seis o más meses. En ese periodo de tiempo la demanda podía haber sido satisfecha o cambiado totalmente. Para resolver ese problema se autorizaba a las instituciones a modificar la empresa de pasantía antes de la iniciación de la misma (la hipótesis subyacente es que las demandas detectadas correspondían, en general, a un sector económico y no a un nicho individual de mercado, lo que no siempre era así). Aun así el desfasaje temporal fue crítico en sectores como el agrícola, turismo o pesca que tienen ciclos de operación muy definidos.

Pese a lo señalado, en términos generales el sistema funcionó satisfactoriamente con un grupo significati-

vo de instituciones y capacitadores “serios” que entendieron la filosofía del programa y realizaron importantes esfuerzos para responder adecuadamente a una metodología de trabajo que asumieron como propia. Funcionó, además, con las empresas que tenían previsto incorporar personal en los plazos en los que operaba el programa.

Sin embargo, un porcentaje de instituciones capacitadoras, intentó aprovechar el mecanismo de certificación de la “señal de mercado” de manera dolosa mediante diversos recursos que incluyeron:

a. ofrecer los cursos que realizaban habitualmente obteniendo cartas de pasantías como “favor” de las empresas (de ser exitosa esta postura el programa podría haber llegado a funcionar bajo el esquema “oferta orientado” que se intentaba eliminar),

b. ofrecer pasantías en empresas que no guardaban relación con la especialidad en la que se formaría al beneficiario, con el beneficio para la ICAP de obtener rédito económico por el curso y para el empresario obtener mano de obra a un costo reducido,

El problema que había sido previsto y discutido en el diseño, fue detectado tan pronto se presentó y dio origen a sanciones que estaban previstas.²⁷

Entre los mecanismos más importantes que el proyecto ha discutido

utilizar para resolver este problema se hallan un incremento en el número de llamados a concurso y la normalización de algunos aspectos de los diseños (lo que podría traer aparejado un elevado riesgo de retorno al sistema “oferta orientado”). Señalemos sobre este último particular que parte de la oferta se ha concentrado en un grupo de oficios para los que existe demanda pero para los que, simultáneamente las ICAP tienen desarrollado el diseño. Se podrían estar produciendo aquí una disminución de costos por mayor amortización de diseño y bienes de capital existentes y un menor costo oportunidad del docente. Un diseño modular de cursos por parte del programa podría reforzar esa distorsión. Sería interesante analizar un incentivo a la preparación de cursos novedosos que no introdujese distorsiones en lo que hace a las demandas existentes en el mercado de trabajo y que sirviese para incentivar una mejor adecuación de la oferta a dicha demanda (la hipótesis subyacente en esta propuesta es de que el cambio tecnológico ha dado lugar a la desaparición de muchos oficios y a la aparición de actividades productivas novedosas cuya detección y el posterior diseño de los cursos tienen un costo y podrían requerir un incentivo adicional).

Otra de las soluciones posibles a una potencial debilidad de la carta intención sería su reemplazo por un compromiso de inserción laboral en firme para un número dado de bene-

ficiarios. La señal de pertinencia sería, en ese caso, de mayor fortaleza (este diseño está siendo evaluado por otro programa de capacitación ejecutado en el mismo ámbito ministerial²⁸).

Otra alternativa es una mayor articulación del Programa con las empresas o las cámaras empresarias. También se ha sugerido cruzar la señal de pertinencia con un banco de datos de demanda regional o con estudios sectoriales: ambas ideas tienen la dificultad operativa de lo reducido, disperso y débil de la información existente. Entre otras de las ideas que se podrían mencionar está la de regionalizar la evaluación a fin de disminuir el volumen de ofertas a analizar y utilizar los conocimientos de los evaluadores locales acerca de su propia realidad socioeconómica. Si bien ésta es una alternativa que debería ser explorada, los antecedentes de otros programas sociales indican que se debe ser muy cuidadoso con el diseño ya que, en el ámbito local, las presiones sectoriales atentan fuertemente contra el rigor y transparencia en las adjudicaciones del Estado.

5.2 El dispositivo de capacitación

Se analizarán algunas de las debilidades que hacen a las instituciones de capacitación, a las acciones y a la contratación de los servicios.

Desde el punto de vista de la forma jurídica de las instituciones de

capacitación que participan en el programa se registra un exceso de oferta de personas físicas (docentes individuales). La carencia de trayectoria institucional de estos oferentes y una posible “volatilidad” de los mismos podrían considerarse como una debilidad. Sin embargo, ello no lo sería (dado que fue objetivo del programa desarrollar la oferta) si, simultáneamente se hubiese logrado generar mecanismos para que presten servicios en la capacitación laboral permanente de la población económicamente activa (PEA) en las empresas (ya sea contratadas con fondos de las mismas o mediante recursos provenientes de incentivos fiscales).

Dado que la demanda anual de una acción de ese tipo será muy significativa (se estima que el modelo económico hará necesario capacitar cada cinco años a un quince a veinte por ciento de la PEA, lo que implica un mínimo *minimorum* del orden de los veinte millones de horas anuales) estos capacitadores podrían prestar servicios en un mercado de demanda creciente y no eventual, con lo que se lograría generar simultáneamente una significativa expansión del mercado de material de enseñanza (existe oferta de programas, textos y equipos de las más diversas procedencias, de la mejor calidad disponible en el mercado internacional, que se comercializan en un volumen reducido y que son adquiridos, en algunos casos, por estas personas físicas). Esta expansión del mercado de la capacitación y sus

conexos no se ha materializado debido a que los programas e incentivos fiscales que se requieren para que la capacitación no esté debajo de los valores óptimos demoran en concretarse. Ha demorado también en entrar en operaciones un programa de envergadura, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que tenía como población objetivo al personal empleado por 60.000 empresas pequeñas y medianas (PyME). Cuando ambos hechos se concreten, la oferta de personas físicas podrá adquirir el carácter estable que tiene en países en los que este mercado está más desarrollado. En el ínterin se ha producido el aparente exceso señalado, que no será tal si se incrementan el control de la capacidad de gerenciamiento y la calidad de la prestación de las mismas.

131

Por otra parte y dado que el objetivo del programa es contribuir a la inserción laboral de la población objetivo, el aspecto realmente sustantivo con respecto a las oferentes individuales es verificar si la prestación es más o menos eficiente en términos del objetivo planteado y cual es el grado de satisfacción de los empresarios con los beneficiarios capacitados que los diferentes tipos de oferentes les entregan.

Un problema, a nuestro criterio más serio, podría estar dado por el eventual desarrollo de una oferta orientada predominantemente hacia la semicalificación lo que constituiría

una distorsión introducida por el Estado en su intento de obtener como efecto secundario del programa una sustantiva expansión del mercado de formación de recursos humanos (en particular de los empleados).²⁹ Es dable aventurar, sin embargo, que, frente a un incentivo económico de similar envergadura al del Proyecto Joven, las instituciones de capacitación serán capaces de generalizar la experiencia y alcanzar a otros sectores de la demanda.

Siempre en el plano de las instituciones, se registra también un déficit en la incorporación de las escuelas del sistema formal, lo que es resultado, probablemente, de limitaciones en la capacidad de gerenciamiento del sector.

132

Desde el punto de vista de las acciones, podrían señalarse como debilidades a ser corregidas una reducida participación de las empresas en el diseño de los cursos y una reducida conceptualización de los tutores de las pasantías acerca de su rol en la capacitación de los beneficiarios. El riesgo de que el programa ofrezca mano de obra a costo reducido para las empresas, que es una debilidad potencial, fue cuidadosamente controlado durante la ejecución. Una última debilidad de las acciones podría estar dada por la falta de reconocimiento del diploma otorgado por el programa como crédito para el sistema educativo formal. Este hecho debería ser corregido si

en el largo plazo se mantiene el programa, a fin de evitar que en este aspecto el proyecto pueda actuar como un eventual refuerzo de la marginalidad. La evidencia proporcionada por el Proyecto estaría indicando lo contrario.

Finalmente, en el plano de la contratación de los servicios la mayor dificultad ya ha sido señalada más arriba: la demora en concretar la contratación. A ello se suma la necesidad de evaluar de manera reiterada los mismos diseños del mismo oferente (o diseños muy similares de distintos oferentes) que corresponden a oficios para los que tradicionalmente existe demanda. Este problema se resolvería con la creación de un conjunto de módulos básicos que admitiesen modificaciones orientadas a garantizar la pertinencia. El proyecto ha previsto, para la segunda fase, realizar una experiencia orientada en tal sentido. Debe hacerse la salvedad, como ya se mencionó, de que modularidad y flexibilidad frente a la señal de mercado pueden contraponerse, lo que tendrá que ser cuidadosamente controlado. Otro problema asociado con el mecanismo de contratación está dado por la dificultad para sincronizar con programas sociales complementarios, lo que permitiría articular con los mismos y tener efectos sinérgicos. Este hecho debe ser asumido como una de las consecuencias del énfasis en dotar de transparencia y rigor técnico a las contrataciones.

5.3 Los incentivos

La debilidad de los incentivos del programa estaría dada por una eventual sustitución de trabajadores ocupados por los beneficiarios entrenados por el programa, por una eventual desfocalización o por resultar los valores excesivos o escasos para ciertas zonas. Si bien no existen evidencias firmes en tal sentido es necesario mantener un estricto seguimiento y control.

Consideraciones finales

El impacto del programa ha estado dentro de lo previsto pese a que fue ejecutado en condiciones de contorno macroeconómico más desfavorables que las existentes en el momento del diseño (por circunstancias de política económica internacional el país interrumpió, en ese período su crecimiento y aumentaron simultáneamente las tasas de desempleo).

Las dimensiones de análisis que el Proyecto ha utilizado a fin de analizar su impacto son congruentes con el objetivo central del programa, que era el de incrementar la probabilidad de que jóvenes pobres obtuviesen un empleo a través de la capacitación laboral. Ello condujo a evaluarlo desde una perspectiva económica, analizando los efectos en el “capital humano” de los beneficiarios (medido por el incremento del valor de producción probable del trabajo de los egresados).

Condujo también a evaluarlo desde una perspectiva sociológica (el impacto en las esferas privada, familiar y de relación con la sociedad).

A fin de realizar estas evaluaciones, el Proyecto desarrolló instrumentos y efectuó análisis en temas en los cuales hay experiencia internacional pero pocos antecedentes en el país (estas evaluaciones no se realizan en general en Latinoamérica, salvo cuando lo exigen organismos crediticios internacionales). Es necesario, en consecuencia, reflexionar cuidadosamente sobre las fortalezas y debilidades de los respectivos instrumentos, sobre los conceptos teóricos que los fundamentan y sobre el valor que debe asignarse a los resultados, lo que será, seguramente, motivo de debate entre los especialistas en el tema que cooperan con el Proyecto.

Analizando la medición de impacto desde una perspectiva más general debería señalarse, en primer lugar, que pese a que, “desde la revolución introducida en el pensamiento económico por la teoría del capital humano en la década de los 60, ya no es tabú hablar acerca del valor económico de la educación”,³⁰ la posición de muchos de los responsables de las políticas públicas en el área de la capacitación y la educación latinoamericanas ha sido, por muchos años y en gran parte de los países de la región, la de considerar a las respectivas inversiones como una herramienta de formación cuyo valor está por encima de

consideraciones acerca de las tasas de retorno de la inversión en capital humano o el análisis de la rentabilidad de diversas inversiones en esta área.

Esta posición se ha ido modificando a partir de la difusión fuera del círculo de los especialistas y, desde la década de los 70, de los resultados de las investigaciones basadas en estas herramientas, de los fuertes cuestionamientos a los sistemas de formación de recursos humanos que surgían al analizar aspectos de su efectiva contribución al desarrollo económico y de las críticas a la racionalidad de los gastos efectuados por dichos sistemas. Esta difusión está comenzando lentamente a sensibilizar a los responsables de los sistemas formativos acerca de la necesidad de un control riguroso de la inversión que garantice sus beneficios en términos tanto de costo/ beneficio como de costo/eficiencia.

No se debe perder de vista, sin embargo, que la respectiva información debe ser resignificada en el marco general de decisiones de política pública en las que deben intervenir información cuantitativa del tipo señalado y consideraciones estratégicas. En una conferencia de las Economías Dinámicas de Asia (DAE) acerca de la Educación, Chogo Ichikawa³¹ señaló como una diferencia entre los países de la OCDE y las DAE que en estas últimas la formación ha sido siempre considerada como un elemento decisivo de la competitividad. Las

DAE, según Ichikawa, no dudaron a la hora de destinar ingentes recursos públicos a la formación de sus recursos humanos porque anticipaban buenos resultados de esa inversión. Se trata, según el autor, de una mirada optimista, propia de las DAE y que contrasta con la mirada pesimista hacia los hechos educativos que según él ha predominado (y de alguna manera aún predomina) en los países de la OCDE desde la década de los 70.

Es nuestro criterio que esta mirada optimista podría tener su origen en la mayor eficiencia relativa del gasto público de las DAE frente a la de la OCDE. En los países de Latinoamérica, lo reducido de dicha eficiencia obliga inexorablemente a evaluar con el mayor cuidado el impacto de una inversión social de la envergadura del Proyecto Joven.

Coherente con esta última postura, el Proyecto realizó evaluaciones económicas inscriptas en las líneas de indagación que toman como base la teoría del capital humano (centró su análisis en la relación costo/beneficio comparando a tal fin y tal como se describió, el valor de la producción de los graduados con el de un grupo control de similares características socio demográficas). Sin entrar a analizar las dificultades metodológicas asociadas a esta medición (que escapa a la especialidad del autor) y desde una perspectiva amplia como la que asigna Ichikawa a las DAE, un análisis completo de los resultados del Pro-

yecto debería incluir, desde el punto de vista económico, la evaluación un conjunto de externalidades positivas (cuyo valor en términos de significación social puede ser tan significativo como el de las variables que se han medido).

Pese a que no se ha realizado ninguna indagación sistemática sobre este tema, la evidencia indirecta disponible señala, sin embargo, que, además del impacto reseñado, ha existido un impacto del programa debido a factores entre los que, a título enumerativo y no taxativo, mencionaremos las siguientes áreas sobre las que podrían realizar indagaciones:

- El incremento en la probabilidad de que los beneficiarios obtengan más capacitación en el futuro.
- Contribución a disminuir los riesgos de marginalidad social de los beneficiarios.
- El valor agregado por la capacitación a la productividad y competitividad de las empresas y en consecuencia, las modificaciones en la valoración de la capacitación como herramienta de competitividad por parte de sus directivos.
- La contribución a la generación de un mercado de la capacitación laboral orientado por la demanda y la consecuente reducción de errores de inversión por capacitación recibida que no es demandada en el mercado laboral.
- La contribución a un mayor rigor en el diseño técnico pedagógico

de acciones de capacitación con el consiguiente incremento de rentabilidad de la inversión.

- La ganancia social neta originada por las derivaciones de beneficiarios con diversos problemas a servicios de salud o hacia otros programas sociales.
- El incremento del capital humano de un grupo importante de técnicos y diseñadores nacionales.

El proyecto realizó también una evaluación psico social que arrojó resultados satisfactorios.

Evaluó también el funcionamiento de los subsidios específicamente destinados a las mujeres, encontrando satisfactoria y creciente la incorporación de las mismas a actividades no tradicionales.³²

Como conclusión de lo expuesto es dable realizar una valoración global muy positiva. Avalan esta afirmación los hechos que se señalan en los párrafos siguientes.

En primer lugar, se ha verificado que los dispositivos diseñado por el programa han funcionado, en términos generales, de manera satisfactoria.

En segundo lugar, que el mecanismo para obtener una oferta de capacitación diversificada, que responda a la demanda, ha implicado un cambio sustantivo en la concepción de la capacitación laboral.

En tercer lugar que la capacitación como herramienta de sintonía fina entre oferta y demanda resultó, dado su carácter intensivo y eminentemente práctico, adecuada para una población objetivo que tiene escasa o nula experiencia laboral formal y que carece de conocimientos sistemáticos y/o de habilidades y destrezas para desempeñarse en una ocupación.

Es dable enfatizar, sobre este particular, que la vinculación directa entre trabajo y aprendizaje, en términos de pertinencia para el empleo, fue una propuesta atractiva y fuertemente motivadora para jóvenes que habían desertado del sistema educativo formal: les permitió revalorizar sus posibilidades de aprender y desarrollarse en un nuevo marco educativo. En tal sentido, la duración relativamente reducida de los cursos resultó congruente con las necesidades de esta población de bajos recursos de mejorar sus posibilidades de inserción laboral rápidamente y con el costo oportunidad de participar en el Programa. Las pasantías, al brindarles a los beneficiarios la oportunidad de realizar una experiencia en el mundo del trabajo, adquirieron gran relevancia desde el punto de vista del aprendizaje y de la futura inserción laboral ya que gracias a las mismas podrían acreditar, cuando buscaran empleo, un tiempo razonable de práctica en una empresa. El mecanismo de incentivos funcionó como estaba previsto.

En cuarto lugar, que los indica-

dores económicos señalan que la inserción laboral debida al proyecto, los beneficios laborales recibidos en el empleo y los ingresos mensuales percibidos son mayores para los beneficiarios que para el grupo control. El valor de producción probable del trabajo, indicador que se ha utilizado para resumir las variables en estudio, sumado a los impactos de tipo psicosocial y a las externalidades positivas del programa, señalan que éste ha sido exitoso.

Una valoración global de resultados no puede dejar de señalar un conjunto de elementos que hacen a la ejecución, entre ellos haber logrado un funcionamiento transparente y competitivo del mercado de capacitación y la rigurosidad y equidad con que se aplicaron los procedimientos técnicos establecidos. Estos hechos constituyeron un cambio muy importante del modelo de asignación de recursos en el área de las acciones sociales del Estado y constituyen, seguramente, uno de los elementos más importantes a tener en cuenta en una evaluación global.

Señalaremos, por último, que el programa constituyó, desde el punto de vista operativo, una virtual “reingeniería” de normas, procedimientos, criterios de eficiencia y eficacia y actitud de servicio del sector público, con lo que resultó una contribución significativa a la reforma de los criterios de gestión que ha comenzando a ejecutar paulatinamente en el Estado Argentino.

Esta valoración global positiva no debe hacer olvidar que los procesos sociales y productivos son cada vez más complejos y que la integración a la vida y el trabajo en la sociedad contemporánea exigirán de todos los ciudadanos una formación de excelencia. Esa formación deberá transmitir los valores sociales y las habilidades necesarias para el mundo del trabajo. Alcanzar este nivel de calidad formativa con equidad es el mayor desafío que enfrentan países que, como los latinoamericanos, aspiran a integrarse al mundo.

Dicho desafío debe ser resuelto, en primer lugar, a través del incremento en la calidad y cantidad de educación básica. En tal sentido, en la República Argentina se están comenzado a dar importantes pasos a fin de adecuar el sistema educativo a los requere-

mientos formativos que emergen de la integración de la economía al flujo internacional de bienes y servicios y a criterios de equidad social. La Educación General Básica, que es obligatoria, se inicia, desde una reciente Reforma Educativa, a los seis años de edad y dura nueve años, es una prueba de ello. El éxito que se obtenga en la tarea de universalizar esta formación extendida y la calidad que se logre en la misma son las únicas herramientas realmente efectivas para que los futuros ciudadanos puedan incorporarse a un mundo en el que el trabajo cambiará de manera constante, lo que exigirá más de saberes generales que de conocimientos específicos. Dichos saberes generales constituirán la base sobre la cual la población económicamente activa podrá mantenerse dentro del proceso de formación permanente exigida por los empleos del futuro.

NOTAS

- ¹ Además de Proyecto Joven, el “Programa de Apoyo a la Reversión Productiva” de que éste forma parte incluye tres componentes de menor dimensión, también vinculados con la problemática de la capacitación y el empleo.
- ² Entendemos por capacitación laboral a la formación para un oficio o área de actividad destinada a facilitar el desempeño en una tarea productiva o de servicios. Este tipo de formación no permite, en general, una articulación con un nivel siguiente del siguiente del sistema educativo.
- ³ W. Lee Hansen “Non market failures in government training programmes”. “Market failures in training?” editado por David Stern y Josezef M.M. Ritzén en *Studies in Contemporary Economics*, Springer Verlag, 1991.
- ⁴ *Ibidem*.
- ⁵ El concepto de elasticidad expresa la medida en que varía una magnitud a consecuencia de cambios en la otra. En el caso del empleo, el valor de su elasticidad frente a un cambio en el producto bruto interno era, para la Argentina, particularmente bajo (menos de la mitad que, por ejemplo, el chileno).

- ⁶ Este hecho, la incidencia del factor tecnología en el elevado desempleo, afecta a la mayoría de los países desarrollados y constituye un motivo de creciente preocupación para la población mundial y de reflexión para pensadores y políticos.
- ⁷ Hector-Hugo Barbagelata, *Formación y Legislación del Trabajo*, Cinterfor, 1996.
- ⁸ Para un puesto de repositor de mercadería en las góndolas de los supermercados se solicita nivel educativo secundario. En una convocatoria realizada recientemente por un importante supermercado se presentaron once mil postulantes para responder a una demanda inferior a mil puestos.
- ⁹ Debe señalarse además que en países como la Argentina –que tiene una elevada tasa de acceso al sistema educativo– el menor nivel alcanzado por los pobres está directamente asociado al nivel socioeconómico en el que se desenvuelven, ya que dicho contexto es el responsable de la mayor dificultad de estos hogares para afrontar los costos asociados a la enseñanza (pese a que es gratuita existen gastos de movilidad, vestimenta, calzado, textos y útiles que hacen que la gratuidad sea relativa).
- ¹⁰ El fenómeno de sustitución de mano de obra, que puede constituir un efecto no deseado de este tipo de programas, se supuso muy reducido dado que, al momento del diseño, se pronosticaba una rápida modificación del marco regulatorio del mercado del trabajo lo que, según se esperaba, incrementaría la elasticidad empleo producto y reduciría las tasas de desempleo. Dicho efecto podría producirse por el reemplazo de un trabajador por un joven formado por el Programa (o inclusive la preferencia por un joven preparado por el Programa frente a otro, que no había pasado por el mismo). Con altas tasas de incremento del producto era predecible presagiar una reducción del desempleo tal como había ocurrido en Chile. Se suponía además que el nivel de calificación a que apuntaba el Proyecto contribuiría también a moderar el efecto sustitución.
- ¹¹ Se pretendía eliminar de esta manera el “clientelismo negativo” es decir la asignación de recursos por razones ajenas a criterios sustantivos de política pública y carentes de racionalidad técnica. El “clientelismo positivo” es, por oposición, aquel que surge del conocimiento de los potenciales beneficiarios por parte de una organización (por ej. una parroquia). El programa excluyó ambos “clientelismos” como elemento a ser considerado en la asignación de recursos.
- ¹² Como resultado de las “fallas de mercado” se podría producir, en el caso de la capacitación, una subinversión en capital humano lo que originaría una oferta insuficiente de la mano de obra necesaria para el desarrollo.
- ¹³ Existen diversos mecanismos para detectar demandas que pueden ir desde observatorios laborales, estudios del desarrollo del mercado laboral a través de matrices insumo producto, datos suministrados por informantes clave (por ej. científicos sociales) o compromisos ciertos de inserción laboral. En el caso del Proyecto Joven se optó por una señal de mercado que ya había sido probada por el Programa Youth, británico y el Proyecto Chile Joven.
- ¹⁴ La transformación, adecuación y modernización de las instituciones oficiales de formación profesional y capacitación laboral era una tarea de muy largo plazo de incumbencia de los gobiernos provinciales y que excedían el marco de un programa de emergencia social a la que se pretendía dar respuesta desde los Ministerios de Economía y de Trabajo.
- ¹⁵ Se estimó sin embargo que como consecuencia del programa, un porcentaje significativo de los jóvenes retornaría al sistema educativo formal con lo que, si éste funcionase satisfactoriamente, se podría lograr el desarrollo de aspectos que hacen a la “empleabilidad” tales como el pensamiento divergente, la capacidad de razonamiento verbal y matemático, la imaginación creadora, el juicio crítico, la capacidad de organizar información tecnológica o

el hábito de trabajo en equipo para señalar sólo algunos. Desarrollar estas habilidades no fue propósito del programa ya que se esperaba que, en las condiciones vigentes al momento del diseño, romper el círculo vicioso “no tengo empleo porque no tengo experiencia laboral, que no puedo adquirir porque no obtengo empleo” era la mejor contribución que se podía realizar al problema acuciante e inmediato de la población objetivo: obtener un empleo. Una política orientada hacia la “empleabilidad” era una tarea de envergadura, que requería un esfuerzo económico y organizativo de muy largo plazo y que debía abarcar a los futuros ingresantes al mercado laboral, responsabilidad principal del Ministerio de Educación y a un porcentaje muy significativo de la población económicamente activa, responsabilidad principal del Ministerio de Trabajo. Requería además una sintonía fina entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales (un total de cincuenta ministerios) difícil de producir en el corto plazo. Requería finalmente la corrección de los fenómenos de base que afectaban a los hogares pobres tarea que escapaba al objetivo específico del programa.

- ¹⁶ Modelo tomado de trabajos de Fernando Flores.
- ¹⁷ Esta prueba fue diseñada especialmente y administrada por personal de la Universidad de Buenos Aires a cientos de postulantes de los cuales se extrajeron los que obtuvieron un puntaje mayor. Dentro de este universo se seleccionó a aquellos que tenían mayor experiencia práctica en sus profesiones. Los profesionales seleccionados fueron evaluados según su curriculum vitae, su historia ocupacional y la adecuación de su perfil para integrarse a un equipo de alto rendimiento. Como resultado de este proceso se cuenta actualmente con un conjunto de evaluadores de experiencia probada en cada una de las principales especialidades a evaluar.
- ¹⁸ El mecanismo de homogeneización de precios es analizado más adelante.
- ¹⁹ En los procesos educativos los resultados se evalúan a nivel individual. En la capacitación laboral deberían ser evaluados también por el impacto en las organizaciones en las que trabaja el capacitando.
- ²⁰ El costo oportunidad se calcula sobre la base de los salarios que se dejan de percibir durante el tiempo dedicado a la formación. Este costo tiene en cuenta el nivel salarial de un trabajador con formación equivalente afectado por la probabilidad de obtener empleo.
- ²¹ Considera el costo por alumno y por año corregido por la probabilidad de terminar los estudios de cada nivel en el período previsto por los documentos curriculares.
- ²² Los respectivos programas están focalizados hacia los sectores de población pertenecientes a los deciles inferiores en la curva de distribución de ingresos y atienden las necesidades de los pobres de manera diferente, pero tienen un elemento común: *en todos los casos se paga aproximadamente un peso por hora al beneficiario del programa*. Si los cursos de Proyecto Joven se desarrollasen para una población perteneciente a otros estratos socio económicos la ayuda económica no sería necesaria. A fin de analizar costos no se deberían comparar valores provenientes de la atención de dos grupos sociales distintos. Si se desea utilizar esos dos universos de manera conjunta debería separarse la parte formativa de la que es de naturaleza social tal como se ha hecho en el análisis a que se refiere esta nota.
- ²³ Podrían corregirse estos cálculos incorporando el costo de la escolaridad que han alcanzado los jóvenes participantes en el Proyecto. No se dispuso de los datos necesarios para efectuar un cálculo representativo de este efecto. Debe señalarse, sin embargo que la mitad aproximada de los beneficiarios tienen, a lo sumo, educación primaria. En lo que hace a los que tienen educación secundaria, la deserción es, en general temprana, por lo que la incidencia en los resultados expuestos no es significativa. Si se desea limitar la comparación al costo semestral de un graduado de la educación técnica con el de un joven que completó un curso

del Proyecto, los valores serían respectivamente \$2.671 por semestre para un graduado de educación técnica frente a una cifra inferior a \$ 1.000 de un semestre del Proyecto.

- ²⁴ Será particularmente interesante analizar el impacto del “efecto tequila” (que implicó un incremento del desempleo) sobre el Proyecto.
- ²⁵ Los datos han sido tomados de la publicación del Programa “Impacto de Proyecto Joven sobre la población beneficiaria”, Buenos Aires, 1997.
- ²⁶ Los datos sobre ocupación corresponden al momento de la acreditación, no al de inicio de los cursos, ya que el carácter intensivo de los mismos impide que los beneficiarios revisten como ocupados a lo largo de su desarrollo.
- ²⁷ El porcentaje de instituciones sancionadas es aproximadamente del 10 % de las que han operado con el programa. Alrededor de un 4 % ha sido sancionado con inhabilitación definitiva o suspensión por seis meses o un año. Es dable señalar el hecho de que programas similares ejecutados en otros países no hayan experimentado esta dificultad muestra el inconveniente de insertar un modelo que funcionó en una dada cultura en una matriz social diferente. Muestra además la necesidad de adoptar precauciones y proceder con rigor tal como se ha hecho en este caso.
- ²⁸ El programa se denomina “Capacitación para el Empleo”, del que se están desarrollando unos cuatrecientos cursos. Además de una carta compromiso de inserción, completa este diseño un mecanismo de adjudicación que opera sobre la base de un orden de mérito que pone de manifiesto el costo por puesto de trabajo asegurado (a menor costo total de los cursos y mayor cantidad de puestos de trabajo asegurados mejor sería el orden de mérito) y una evaluación rápida de mínimos de calidad.
- ²⁹ Esta “*non market failure*” se presentó con el Programa “Capacitación para el Empleo” que, al utilizar los mismos proveedores que Proyecto Joven vio reducida su oferta a la semicalificación. lo que estaba fuera de sus previsiones.
- ³⁰ The Quality of Education, L. Solmonn en “Economics of Education”, editado por G. Psacharopoulos, Pergamon Press, 1987.
- ³¹ National Institute for Educational Research, Japan. Tomado de “Education and Economic Development in the DAEs” Issues in Education in Asia and The Pacific OCDE 1994.
- ³² Evolucionó desde un 4 % a un 13 % en el curso del programa.

BIBLIOGRAFIA

- BARBAGELATA, H.H. *Formación y legislación del trabajo*. Montevideo, Cinterfor/OIT, 1996.
- BRAMLEY, P. *Evaluating training effectiveness*. New York, McGraw Hill, 1990. (Training Series)
- CANTOR, L. *Vocational education and training in the developed world*. s.l., Routledge, 1989.
- FIEL. *Educación y mercado de trabajo en la Provincia de Tucumán*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1996.
- . *Relación escuela-empresa: análisis y propuesta para la educación técnica en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1995.
- FLORES, F. *Inventando la empresa del siglo XXI*. Santiago de Chile, 1992. (Colección Hachette Comunicación)
- . *Creando organizaciones para el futuro*. Santiago de Chile, Dolmen, 1994.
- GALLART, M.A. Comp. *La formación para el trabajo en el final del siglo*. Buenos Aires, CIID- CENEP, 1995. (Lecturas de Educación y trabajo, n.4)
- HANSEN, W. LEE. *Non market failures in government training programmes: market failures in training?* New York, Springer Verlag, 1991. (Studies in Contemporary Economics)
- ICHIKAWA, S. *Education and economic development in the DAE's. Issues in education in Asia and the Pacific: an international perspective*. París, OCDE, 1994.
- MIDDLETON, J.; ZIDERMAN, A.; VAN ADAMS, A. *Skills for productivity*. Washington, Oxford University, 1993.
- MONTOYA, S. *Capacitación y reentrenamiento laboral*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1995.
- OCDE. *Vocational education and training for youth: towards coherent policy and practice*. París, s.f.
- PROYECTO JOVEN. *Documentos de diseño*. Buenos Aires, 1992.
- . Impacto del Proyecto Joven en la población beneficiaria. Buenos Aires, 1997.
- . Informe de seguimiento y evaluación. Buenos Aires, 1996.
- . Lecciones de la fase I del Programa. Buenos Aires, 1997.
- SOLMON, L. *The quality of education*. New York, Pergamon, 1987. (Economics of Education Research and Studies)

