

---

## **Projoven: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado**

**Javier Lasida**  
**Javier Pereira**

*Este trabajo describe los objetivos y actividades en el Uruguay del Programa Projoven, el cual tiene como finalidad la inserción laboral de los jóvenes de sectores de bajos ingresos y la ampliación de sus oportunidades de integración a la sociedad. Este Programa es la segunda etapa del Proyecto Opción Joven, desarrollado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), del Ministerio de Educación y Cultura, y, en su primera etapa contó con el financiamiento y el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones administrado por el BID. Javier Lasida es el Director de ProJoven, en tanto Javier Pereira se desempeña como responsable del Departamento de Evaluación e Investigaciones del Programa.*

---

183

La capacitación y el aporte de recursos humanos a los procesos de modernización económica no son fines en si mismos, sino estrategias para lograr esas finalidades y obviamente están subordinados a ellas. La prioridad dada a los jóvenes, se vincula con el actor que lo desarrolló en aquella primera etapa.

En ésta –la denominada Projoven– se incorporó a las políticas y programas de empleo que vienen desarrollando la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), ambas del Mi-

nisterio de Trabajo y Seguridad Social. El INJU es co-responsable, con la DINAE, del diseño, la gestión y la evaluación. Además es sede del Programa, dándole así continuidad a la iniciativa, que por lo tanto se ha convertido en interinstitucional.

Se mantuvieron los objetivos y los métodos de trabajo y comenzaron a ampliarse las líneas de acción. El financiamiento, cuyo monto anual se ha incrementado, corresponde al Fondo de Reversión Laboral, que obtiene sus recursos de un impuesto a los salarios y que es admi-

nistrado por la Junta Nacional de Empleo.

La población objetivo son jóvenes entre 15 y 24 años, sin empleo formal, que no culminaron la enseñanza secundaria, de sectores de bajos ingresos, que preferiblemente no estén estudiando (lo cual no es excluyente) y prioritariamente mujeres.

El Programa ofrece diversos tipos de cursos, que incluyen una capacitación breve, acompañada por orientación ocupacional y por apoyo a la inserción laboral, a los que en algunas modalidades se le agregan pasantías.

La implementación de Opción Joven se extiende desde 1994 hasta 1997 y Projoven se inició en 1996, con una duración de tres años, renovables. En ambas etapas se ha cubierto una población de casi 5.000 jóvenes con diversas formas de intervención y se ha planteado una meta de otros 2.000 para 1997. En la modalidad de capacitación laboral, que ha sido la predominante, se han realizado hasta el momento cinco llamados a presentación de propuestas.

### **1. Independencia en el diseño**

Las instituciones responsables del primer diseño de la estrategia: INJU y BID, dieron rigurosa prioridad a los demandantes (los jóvenes y sus necesidades) sobre las formas de gestión

estatal tradicional y también sobre los condicionamientos de la oferta de capacitación existente. Es destacable la independencia de criterio con que se diseñó el Proyecto, que posibilitó la innovación y experimentación de diversas estrategias y modalidades de intervención.

Dando prioridad a la perspectiva de los sujetos, los jóvenes en este caso, y partiendo del diagnóstico de los problemas, se puso el énfasis del diseño en la incorporación de los aprendizajes resultantes de experiencias de características similares. En el Proyecto, definido como piloto, se buscó ensayar diversas estrategias y métodos para evaluar después sus resultados.

Si bien aún no tuvo conclusión un número suficiente de cursos de la primera etapa que permita realizar una evaluación precisa de todas las modalidades experimentadas, igualmente en la segunda etapa se realizaron varios cambios –que más adelante se detallan– a partir del análisis de las primeras acciones y resultados. A la vez, en cada uno de los llamados a presentación de propuestas, se han recapitulado los datos y evaluaciones disponibles de los anteriores, realizando ajustes y correcciones, de forma que las bases y condiciones de los llamados no fueron iguales a las anteriores.

Las principales referencias de la planificación inicial fueron: a. el co-

nocimiento acumulado sobre los jóvenes de sectores de bajos ingresos; b. los proyectos regionales dirigidos a ellos, básicamente Chile Joven y Proyecto Joven, de Argentina, con los cuales existió una intensa comunicación que se mantuvo en las etapas iniciales de ejecución; y, c) las experiencias nacionales de menor alcance o de carácter piloto, entre las que se destacan las de Foro Juvenil y del Centro de Capacitación y Producción (CECAP). Este Centro brinda, desde hace quince años, formación profesional para jóvenes en situación de pobreza, destacándose por su eficacia y capacidad innovadora, aunque con una cobertura limitada a aproximadamente 300 jóvenes al año. Foro Juvenil ha retomado buena parte de los aportes de CECAP, complementándolos con orientación ocupacional y combinándolos con investigaciones y diseños de instrumentos, programas y políticas de mayor cobertura.

## **2. Tipos de cursos ofrecidos**

Se definieron diversas modalidades de intervención, procurando que cada una de ellas tuviera en cuenta los puntos de partida de la población objetivo, diferenciando las necesidades de diversos grupos y situaciones de jóvenes y, en segundo lugar, los requerimientos del mercado laboral. A continuación se presentan las cinco modalidades de intervención aplicadas, con especial detención en las dos primeras, que se han aplicado solamente en la primera etapa del Programa.

### **i) Los Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV) independientes**

se diseñaron para aportar una instancia de reflexión, información e instrumentación para la búsqueda y el mantenimiento del empleo y de nuevas posibilidades de capacitación o estudio a

Los jóvenes que cuentan con cierto nivel educativo y con recursos familiares para apoyarlos tanto en la inserción laboral como en la continuación de su formación. A la vez, responden a la creciente demanda empresarial de recursos humanos con «cultura laboral», o sea conocer y manejar los códigos y las exigencias para desempeñarse en un puesto de trabajo formal.

Esta modalidad fue eliminada al comenzar la segunda etapa del Programa, a partir de diversas carencias registradas en la primera. La principal razón fue el poco interés de los jóvenes por los Talleres. Resultó muy difícil el reclutamiento, a pesar de que se realizaron amplias campañas a través de los medios masivos sin hacer logrado, empero, cubrir todos los cupos disponibles. En contraste, para los restantes tipos de cursos siempre existieron listas de espera,

*Las características de la segunda etapa (Projovent) enriquecen la experiencia inicial (Proyecto Opción Joven): institucionalmente se incorporaron, como co-responsables, representantes de los trabajadores y los empresarios; se articularon los agentes estatales presentes y con vocación de intervenir en el tema y el financiamiento pasó a ser de recursos nacionales*

***Parecería que los mejores resultados se asocian con la rapidez con que se produce el vínculo directo con el mundo productivo, sea a través de pasantías o directamente de la inserción laboral***

186

aunque fue muy limitada la información difundida.

En segundo término, la oferta también fue insuficiente en los tres llamados a licitación que incluían Talleres. Entre otras causas, se estima que ello se debió a dificultades inherentes a las especificaciones exigidas para la realización de los

TOOV. Además, como se verá más adelante, las inserciones laborales de esta modalidad de intervención son significativamente menores a las logradas por las restantes.

Sin embargo, la implementación de los Talleres tuvo resultados positivos, en orden a las finalidades del Programa: en primer término, aportó un amplio grupo de educadores (mayoritariamente con formación en psicología), distribuidos en distintas zonas del país, que se capacitaron y adquirieron experiencia en orientación ocupacional; ello ha fortalecido la capacidad de brindarla, no ya independientemente, pero sí como un componente de las otras modalidades de cursos, en las que se ha demostrado altamente eficaz. Y, segundo, promovió la incorporación de la orientación ocupacional a varias de las instituciones de formación profesional más importantes, entre las que se destaca el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU), donde se realizó una experiencia piloto en 1996, con talle-

res en todo el país, gestionados por el Programa y que posteriormente esa institución resolvió generalizar, agregándolos a su currículo.

En definitiva, aunque no como una propuesta independiente, las acciones contribuyeron a incorporar la orientación ocupacional como un componente de la capacitación laboral, brindada tanto por el Programa como por otras instituciones y también a generar una masa crítica de recursos docentes para desarrollarla.

La relevancia del aporte surge de las escasas experiencias de orientación ocupacional existentes en el Uruguay, previo a la implementación del Programa. Ellas se reducían a experiencias piloto, algunas muy sistemáticas pero de reducida cobertura. Respecto a los Talleres ofrecidos independientemente, cuando exista cierta tradición, tal vez sean demandados por los jóvenes, tal como sucede hoy con los de orientación vocacional.

**ii) Las pasantías apoyadas por un TOOV**, se dirigen a aquellos jóvenes urgidos por obtener ingresos y con condiciones para incorporarse directamente a una beca de formación laboral, sin una capacitación previa.

El INJU inició en 1992 las pasantías con acompañamiento educativo, a través del Programa Primera Experiencia Laboral (PEL). Esta experiencia fue evaluada para el diseño de las pasantías de Opción Joven;

posteriormente se implementaron ambas paralelamente, como propuestas complementarias: las becas de PEL han sido casi exclusivamente en el sector público y se dirigen a jóvenes con mayores niveles educativos, con secundaria casi completa y primeros años del nivel terciario, con una participación relevante de estudiantes universitarios del interior del país; las becas de la primera etapa del Programa, o sea de Opción Joven, se realizan sólo en el sector privado y captan una población con menos años de estudio, con un número importante de desertores, habiendo logrado que más de la mitad de los becarios luego se insertaran laboralmente.

Las pasantías independientes de la formación profesional y con acompañamiento educativo, constituyeron una innovación, tanto para Uruguay como para la región, donde los principales proyectos de capacitación laboral de jóvenes no han utilizado esta modalidad. En tanto, las pasantías combinadas con capacitación, contaban con muy escasos antecedentes a nivel nacional.

Ambas experiencias fueron referencia para el Proyecto de Ley para el Fomento de la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes, tal como consta en su exposición de motivos. Justamente, a la expectativa de su próxima sanción, la Junta Nacional de Empleo prefirió no continuar en Projoven, y realizar sus pasantías sin capacitación. Por lo tanto, esta es la

segunda modalidad discontinuada en la segunda etapa del Programa. A diferencia de la anterior, o sea los TOOV independientes, es intención retomar las pasantías sin capacitación cuando se cuente con el marco legal, cuyo trámite se procesa actualmente en el Parlamento.

**iii) Los cursos técnicos, apoyados por un TOOV y sin pasantías,** se dirigen a los jóvenes que requieren principalmente capacitación, por lo que, cultural y actitudinalmente, se encuentran menos distantes de las exigencias del mercado formal de empleo. En la segunda etapa del Programa, ésta es la oferta que se le hace a los jóvenes que, perteneciendo a la población objetivo, cuentan con mayores posibilidades y recursos.

**iv) Los cursos técnicos, apoyados por un TOOV y con pasantías** ponen en funcionamiento prácticamente todos los instrumentos del Programa y son la propuesta por excelencia para la población objetivo del Programa, especialmente para quienes han aprobado menos de nueve años de educación formal. Las pasantías se realizan en desempeños laborales vinculados con la capacitación recibida.

Los dos tipos de cursos técnicos se mantuvieron en las dos etapas del

***La combinación de las condiciones exigidas para la capacitación, con las pasantías y las inserciones laborales produjo un ambiente de mayor vinculación con la demanda***

Proyecto, en tanto la modalidad que se presenta a continuación se ha incorporado recién en la segunda etapa, o sea para los dos últimos llamados a presentación de propuestas. Ambos responden a demandas de recursos humanos con competencias básicas en el sector productivo correspondiente, en niveles de aprendices o auxiliares.

v) Los **cursos técnicos con horas complementarias, apoyados por un TOOV y con pasantías**, incluyen el doble de carga horaria que las modalidades iii) y iv). Alcanzan las 400 horas, sin considerar el TOOV y la supervisión durante las pasantías. El refuerzo de carga horaria se dirige a responder a la situación de los jóvenes que sufren situaciones extremas de exclusión y marginación. Se procura una intervención más intensa e integral que, por ejemplo, pueda fortalecer la capacitación o mejorar las habilidades básicas de lectoescritura y cálculo.

### **3. Componentes de los cursos**

Las modalidades de intervención reseñadas incluyen distintas combinaciones de cinco componentes que constituyen los instrumentos básicos de acción del Programa. Si bien en el capítulo 2 se presentaron tales componentes a grandes trazos, a continuación se completan con el análisis que sigue:

□ Los **Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional** (de cincuenta horas de duración) que, como ya se vio, constituyeron en sí un tipo de curso ofrecido (acompañados sólo por apoyo a la inserción laboral) son, a la vez, un componente obligatorio de todos los otros tipos de cursos. Los TOOV independientes se diferencian de los integrados a un curso o a una pasantía en que, estos últimos, se refieren y profundizan en el campo laboral en que los jóvenes están capacitándose o realizando su práctica.

Para dar cumplimiento a los objetivos de los TOOV expuestos en el capítulo anterior, a través de técnicas participativas que promueven el involucramiento personal y otorgan especial atención a los aspectos afectivos, se busca: informar sobre el mercado de empleo; facilitar la autoevaluación de posibilidades y limitaciones para la inserción laboral, junto con la reflexión respecto a las decisiones a tomar, para desarrollar un proyecto ocupacional (contemplando la alternativa de trabajo asalariado o independiente) y también de posibilidades de continuación de la educación formal o la capacitación; en un nivel más instrumental se procura que manejen los códigos y requisitos de la cultura de trabajo formal (interacciones con jerarquías y compañeros, normas laborales aplicadas, seguridad e higiene en el trabajo) sus derechos y obligaciones como trabajadores, así como las herramientas

para buscar trabajo (análisis de avisos, curriculum vitae, entrevistas, etc.).

□ El componente de **capacitación específicamente técnica** dentro de los cursos tiene un énfasis práctico, de capacitación en taller. Con la presentación de los programas didácticos se exige un esbozo de análisis ocupacional, que se busca que oriente el diseño educativo y a la vez opere como control de su calidad. A partir de la creciente vinculación entre entidades de capacitación y empresas se viene incrementando el número de cursos dictados en las propias instalaciones empresariales.

En cuanto a las áreas de capacitación ofrecidas, una visión inicial muestra una gran dispersión, ya que ellas fueron escogidas en función de puestos de trabajo específicos. Si se observan los tipos de ocupación y los contenidos de las propuestas de capacitación, difícilmente se encuentren dos cursos iguales, aun cuando sean de la misma rama de actividad.

Al ensayar un agrupamiento entre los que capacitan para áreas más o menos similares, comienza a develarse la presencia de dos núcleos importantes de capacitación: agroindustrias y servicios. Si incluimos en el sector servicios todos los cursos impartidos en los ramos Turismo,

Gastronomía, Hotelería, Administración, Informática, Supermercado, Ventas y Educación, el sector alcanza una participación del orden del 70% del total de cursos dictados. El restante 30% se integra con cursos vinculados a sectores agroindustriales bastante diversos entre si y algunos cursos con un mayor contenido industrial, como electromecánica y mecánica automotriz (Cuadro 1).

Los cursos adjudicados evidencian flexibilidad y capacidad de respuesta de la oferta de capacitación a los cambios que se vienen produciendo en el mundo productivo. Las áreas de capacitación elegidas para los cursos tienen casi una total correspondencia con los sectores que los estudios de tendencias de la demanda vienen indicando –en varios casos con posterioridad o paralelamente al dictado de es-

tos cursos– como los más dinámicos en la incorporación de recursos humanos. Ello se complementa con la incorporación de componentes de nuevas tecnologías en los sectores, lo cual se expresa por ejemplo en la gran cantidad de cursos que incluyen distintas formas de manejo informático y electrónico.

En relación con algunos puestos de trabajo, los cursos han aportado recursos humanos con una calificación

*Las relaciones que se están construyendo entre instituciones capacitadoras y empresas son de diálogo, de acercamiento progresivo y también de negociación*

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de cursos de capacitación según ramas de actividad**

<b>Rama de actividad y cursos</b>	<b>%</b>
ADMINISTRACION E INFORMATICA (contabilidad, oficina, administrativo, cadete, operador telefónico, auxiliar administrativo, informática, digitación, auxiliar adm. con manejo de pc,)	25
PROMOCION, VENTAS Y LOCALES COMERCIALES (ventas, atención al público, promoción, marketing, merchandising, supermercado, rotisería)	22
AGROINDUSTRIAS (agroindustria, vitivinicultura, lanas, cereales, hortifruticultura, forestación, granja, maquinaria agrícola, alimentos, viveros)	17
TURISMO Y AFINES (turismo, gastronomía, hotelería, mozos y mucamas)	15
MECANICA Y MANTENIMIENTO (electromecánica, mantenimiento, mecánica automotriz, servicios varios: carpintería, soldadura, electricidad, cadete gráfico, estación servicios)	12
SERVICIOS PERSONALES (educación inicial, 3a. edad, infancia, jardín de infantes, servicio de acompañantes a discapacitados)	8
OTRAS AREAS	1
TOTAL	100

190

introdutoria, en un nivel de auxiliares, en sectores o en cargos, para los que no existían posibilidades de capacitación. Tal vez el ejemplo más destacado lo constituyan los cursos de «asistentes de vida», que se desempeñan como acompañantes calificados de

discapacitados en su vida cotidiana. En este caso no sólo el curso es innovador, sino que se generó o se formalizó un tipo de ocupación o de puestos previamente inexistentes o desempeñados en condiciones totalmente informales.

Importa señalar que los jóvenes que participan de los cursos reciben por lo menos un subsidio que les facilita su transporte. En otros casos reciben dinero para gastos de colación y eventualmente otro tipo de apoyo, por ejemplo: a jóvenes no residentes en el lugar donde se hace el curso se les ha brindado alojamiento; a madres con hijos pequeños se les ha pagado el preescolar; en algunos cursos se han cubierto parcialmente los gastos de herramientas o indumentaria necesarias para el desempeño profesional. Se ha producido, aunque más escasamente, la conexión de jóvenes con servicios diferentes de los que requerían: por ejemplo, los odontólogos han sido condición para poder emplearse; en otros casos, los de alimentación o incluso de alojamiento.

□ Las **pasantías** en las dos modalidades expuestas: la independiente o la integrada con capacitación técnica, tienen varias características comunes.

Son actividades de aprendizaje y formación, por lo que están a cargo de una entidad de capacitación, responsable de acompañar y facilitarle al joven el logro de esos objetivos. En la oferta, las instituciones no sólo deben presentar cartas de intención de las empresas donde se realizarán las pasantías, sino que deben formular el programa de capacitación y formación a cumplir durante ellas, así como los instrumentos para implementarlo: entrevistas, reuniones periódicas de los

pasantes, supervisiones y ajustes en coordinación con los empresarios, entre otros. Todo ello exige crear roles docentes que se hagan cargo de estas responsabilidades.

La empresa paga al joven, a través de la entidad de capacitación, un viático equivalente al salario líquido de la categoría en que realiza la pasantía, no debiendo realizar los aportes sociales. A diferencia de otros programas que, en la región se hacen cargo de este financiamiento, aquí lo cubre la empresa que recibe a los jóvenes, lo cual aumenta la exigencia de pertinencia de las plazas ofrecidas.

Las pasantías han demostrado ser un instrumento idóneo para facilitarle a jóvenes distantes del mercado formal una primera experiencia laboral en ese sector que, a la vez, es convertida en contenido y en recurso educativo, posibilitando su integración a un mundo que en la mayoría de los casos les resulta nuevo, con códigos y pautas de comportamiento desconocidos y difíciles de manejar.

Algunas de las instituciones adjudicatarias todavía realizan una utilización superficial de las pasantías, en tanto otras se han apropiado del instrumento acercándose a una pedagogía y una didáctica de las pasantías, con sus objetivos, procedimientos y mecanismos de evaluación propios. Un ejemplo es su reubicación respecto de los restantes componentes de cada curso: varias entidades han co-

menzado a ensayar pasantías simultáneas, total o parcialmente al dictado del curso lectivo. En consecuencia, con diseños elaborados con participación de los empresarios, se han aproximado a las metodologías propias de la formación dual. Importa agregar que las pasantías requieren un riguroso control previo a la adjudicación y durante la implementación, para evitar abusos que las desvirtúen en perjuicio de los jóvenes o de trabajadores que resulten desplazados a partir de los pasantes.

En ambas modalidades éstas han sido las plazas más demandadas por los jóvenes entre las diversas ofertas que les hace el Programa, probablemente en virtud de que son las que logran el mayor acercamiento con el mundo laboral.

□ **El apoyo a la inserción laboral.** Importa detenerse en este componente porque es uno de los más innovadores del Programa, habiéndolo retomado de la antigua experiencia del CECAP, de colocación y seguimiento de sus egresados. El aporte del Programa fue, en todo caso, reconvertir esa metodología a una mecánica propia de una acción de más cobertura, dirigida por un organismo estatal y ejecutada por instituciones privadas.

El apoyo a la inserción laboral consiste en prolongar la intervención educativa más allá de las actividades específicas de capacitación, incluyendo entre éstas las pasantías. Se apoya

a cada egresado en la búsqueda de trabajo y en la primera etapa de desempeño laboral, planteándose objetivos y acciones específicas al respecto. Se brinda un acompañamiento sistemático en el momento en que el joven sale a ofrecerse, y luego cuando debe mantener un empleo en condiciones de mercado. La intervención se mantiene (con una intensidad decreciente) por lo menos para el 45 % de los egresados de los componentes anteriores, hasta transcurridos los tres meses en un mismo puesto de trabajo formal. Se estima que ese momento corresponde a la estabilización en el empleo, en tanto es ése el plazo legal del contrato de prueba.

Ante las diferencias crecientes entre la cultura de los jóvenes de sectores de bajos ingresos y la del mercado formal de trabajo, se consideró que la capacitación y las pasantías son un requisito necesario pero no suficiente para posibilitar su inserción laboral.

La mayoría de los beneficiarios no tienen en su familia la experiencia de un trabajo formal; esta afirmación no supone compartir las visiones estigmatizadoras que adjudican a los sectores pobres o marginados la carencia de hábitos de trabajo y propensión a la vagancia, haciéndolos únicos responsables de su situación y convirtiéndolos en una amenaza pública. Por el contrario, reconocemos que muchas de esas familias trabajan más tiempo, y en condiciones peores,

que un trabajador «de cuello blanco» o un obrero industrial. Pero disponen de escasas informaciones y pautas de conducta necesarias para postularse y desempeñarse en puestos de trabajo en empresas formales que, por otra parte, son crecientemente complejas, quedando excluidos de las mejores oportunidades laborales que ofrece el mercado. En la selección de los puestos menos calificados la capacitación es una exigencia significativamente menos relevante que la cultura laboral.

Por ejemplo, entre las experiencias evaluadas para el diseño inicial, nos impactó el testimonio de un joven perteneciente a una familia de recolectores informales de residuos que había perdido su primer empleo formal por llegar tarde. El educador responsable de su acompañamiento resolvió el problema prestándole el dinero para comprar un despertador, que no existía en el hogar simplemente porque no era necesario.

La sociedad uruguaya, que en su momento Germán Rama caracterizó como una sociedad hiperintegrada, está viviendo un proceso de segmentación, señalado por la coexistencia de grupos con valores, comportamientos, informaciones y códigos con cada vez menos elementos comunes entre sí y con escasas –y a veces conflictivas– zonas de interacción. El mercado laboral es una de las principales dimensiones en que se manifiesta esta segmentación. Las distancias en las

informaciones y códigos que requiere el desempeño de un empleo formal, o uno informal, son crecientes. Más que escolaridad o capacitación, las distancias incluyen factores culturales.

Los procedimientos de selección de personal de las empresas se guían, en forma reiterada, más que por los requerimientos correspondientes al cargo vacante, por criterios que evalúan más bien el origen social de los postulantes, cuyo resultado, más allá de las intenciones, es el relegamiento de oportunidades para los sectores de menores ingresos.

El apoyo a la inserción laboral que se le exige y brindan las entidades capacitadoras incluye en muchos casos la facilitación de contactos. La exclusión también es no participación en redes sociales, cuya importancia para el acceso al trabajo se demuestra por el dato de que dos tercios de los jóvenes ocupados obtuvieron el empleo a través de vinculaciones personales y no de métodos universalistas (Encuesta Nacional de la Juventud, 1992). Asimismo se refuerza la preparación para las instancias de selección de personal y el análisis de fracasos, en ese momento o ya durante el desempeño laboral. En este sentido, sorprende el número de puestos perdidos por los jóvenes, por problemas del primer día y de los quince subsiguientes; sobre ellos se pretende intervenir con este componente.

La institución capacitadora debe lograr en esa etapa un delicado equilibrio entre el apoyo necesario a brindar al joven para lograr la inserción y, en el otro extremo, el riesgo de sobreprotegerlo y reemplazarlo en el enfrentamiento de situaciones, que deben ser asumidas por él.

Además, el apoyo a la inserción laboral supone también una redefinición de la capacitación, extendiendo sus alcances y postergando el momento del egreso. Por lo tanto esa ampliación de la intervención se incluye en el financiamiento y debe ser cotizada per cápita en la oferta.

Desde la perspectiva de la supervisión de los contratos adjudicados a las entidades capacitadoras, este componente también cumple un papel de controlador de la calidad de la pertinencia de la oferta, con respecto a las demandas de recursos humanos del mercado laboral.

#### **4. Descentralización y ejecución por resultados**

El Programa funciona basado en los criterios generales de descentralización y ejecución por resultados. Ello responde a la finalidad de dar prioridad a los sujetos y también a una concepción de cuál deberá ser el principal papel del Estado, respecto de la capacitación laboral.

En ese sentido resulta relevante retomar lo propuesto por Cinterfor/

OIT, que subraya «el papel que –no obstante las mayores responsabilidades que habrá de asumir el sector privado– le cabe al Estado en el diseño, organización, puesta en marcha y establecimiento de mecanismos de control y evaluación, referentes a la nueva política de formación y desarrollo de recursos humanos». Planteando que, «si bien es cierto que en el campo de la modernización del Estado se habla de su ‘achicamiento’, ello no implica vaciarlo de sus funciones fundamentales. Lo que se busca es dotarlo de nuevas funciones reguladoras de manera de hacer frente a las diferentes exigencias de transformación económica. El nuevo mandato parece ser: del ‘Estado interventor y productor’ al ‘Estado regulador’ [y agregaríamos orientador, complementando la síntesis en la misma perspectiva que exhibe el conjunto del documento]. Y, dentro de tal mandato está incluido el tema atinente a las relaciones laborales y a la formación de recursos humanos, en consonancia con los imperativos de incremento de la productividad, mejoramiento de la calidad y búsqueda de competitividad, que inspiran a una economía abierta basada en el mercado.» (Cinterfor/OIT, 1995).

El nuevo rol estatal busca diferenciar la responsabilidad de las políticas y los programas de su ejecución, atendiendo a las dificultades crecientes que se han planteado para implementar respuestas que tengan en adecuada cuenta tanto las necesidades

de los beneficiarios como del mercado laboral.

La ejecución centralizada, especialmente en educación y capacitación, tanto ha demostrado rigideces y dificultades para responder a un contexto crecientemente cambiante, como incapacidad para gestionar y evaluar su acción. El Programa se ejecuta en forma descentralizada y se gestiona y financia por resultados, a través de llamados a presentación de proyectos.

Son de responsabilidad de la entidad de capacitación (ECA): el diseño de los cursos, incluida la decisión respecto al sector productivo y a los roles ocupacionales; la responsabilidad de la gestión pedagógica, administrativa y financiera; y la articulación con el mercado laboral.

En conclusión, se transfieren todas las responsabilidades relativas a la ejecución. El criterio se fundamenta en que son las entidades de base local las que están en condiciones adecuadas de relacionarse con los jóvenes de la comunidad y de articularse con los empresarios demandantes de recursos humanos.

No está predefinido cuáles son los actores locales que están en mejores condiciones para asumir esas responsabilidades, como entidades de capacitación; en algunas zonas quienes mejor cumplen y tienen interés en asumir estas exigencias son organizaciones sin fines de lucro, en otras em-

presas de capacitación o consultoras e incluso pueden serlo instituciones públicas (escuelas técnicas, liceos, organismos municipales), aunque su participación hasta el momento ha sido minoritaria y siempre subcontratadas por entidades privadas.

El papel del Programa es evaluar y contratar las mejores propuestas de acuerdo con criterios de calidad y precio, y luego supervisar la ejecución, transfiriendo recursos según el avance registrado en el cumplimiento de las acciones comprometidas. La supervisión incluye tanto el control como el apoyo y el asesoramiento a la gestión de la entidad capacitadora, en tanto a ésta le interese recibirlo y ello no signifique la transferencia o la atenuación de una responsabilidad que es propia de la institución.

Un indicador del alcance de la estrategia de descentralización es que la participación de entidades de capacitación de carácter nacional, se ha condicionado, en los hechos, a que contaran con equipos locales propios, en el lugar de realización del curso o, en su defecto, a que se articulen con equipos locales, externos a la organización, funcionando en ambos casos con un amplio campo de autonomía. Ello no fue exigido, formal o explícitamente, sino que los requisitos de calidad de la actividad han impedido su gestión «remota». A título de ejemplo, la única experiencia que se intentó dirigir desde otra ciudad, a unos

200 kilómetros, fracasó hasta que se le transfirieron amplias competencias a los técnicos del lugar de realización del curso.

### **5. Las vinculaciones con el mercado laboral: un nuevo estilo de relación entre entidades capacitadoras y empresas**

Los Estados de la región, y en particular el uruguayo, cuentan con experiencia, instrumentos, recursos humanos, e incluso una oferta estable, para tercerizar la realización de obra pública o para adquirir bienes o insumos al sector privado, pero es muy escasa en el campo de las políticas sociales y más aun en el de las educativas y de capacitación.

196

Este es probablemente el aspecto en el que resultó más decisivo el conocimiento y el apoyo del «Chile Joven» y el «Proyecto Joven» de Argentina, que aportaron conocimientos, metodología y experiencia para el desarrollo de la tecnología de licitaciones aplicada a estos campos, la que resulta necesaria para descentralizar y recurrir al sector no estatal.

Partiendo de esa experiencia, en Uruguay se extendió el criterio de gestión y financiamiento por resultados a la etapa de inserción laboral, con base en mecanismos de penalización y estímulo.

En la etapa previa a la adjudicación –preparación, presentación y evaluación de ofertas– en todas las modalidades de intervención se exige que la entidad apoye su oferta con una exploración de mercado, acotada a su escala, pero que identifique con precisión las empresas demandantes de recursos humanos, contactadas en la etapa de diseño. Se le aportan materiales para que tenga en cuenta las grandes tendencias de demanda de recursos humanos que sigue el conjunto de la economía. Pero la identificación precisa de las ocupaciones para las que se va a capacitar debe hacerla directamente la entidad capacitadora, a su escala.

Por lo tanto la oferta de la entidad capacitadora debe identificar posibilidades precisas de inserción laboral de los egresados del curso propuesto, que se verifican por muestra, previamente a la adjudicación. Una vez culminado el curso, si la institución no demuestra que se insertó –durante más de tres meses– un mínimo de jóvenes establecido en el pliego de condiciones, se le retiene un 20% de la cotización global adjudicada. Por el contrario, cuando los insertados superan ese mínimo, existe un mecanismo de premiación: se pagan las cotizaciones por apoyo a la inserción laboral correspondientes.

Las cláusulas de penalización inicialmente fueron muy resistidas por las entidades de capacitación, cons-tándonos que en varios casos ellas

desestimularon la presentación de ofertas. Otras propuestas no fueron aceptadas; otras notificaron que no se presentaron porque, aunque contaban con todos los componentes requeridos, carecían de posibilidades de inserción laboral.

La escasa tradición de las entidades capacitadoras uruguayas en cuanto a su relacionamiento con el mundo productivo, probablemente dificultó el cumplimiento de estas exigencias. Reconocemos que los costos de ese aprendizaje fueron asumidos casi exclusivamente por las entidades de capacitación sin haberles ofrecido, principalmente en los inicios de las acciones, posibilidades de capacitación y fortalecimiento para enfrentarlas con menos esfuerzo, o con una inversión que no recayera exclusivamente en ellas.

A pesar de esas carencias, se considera que los resultados obtenidos en la etapa inicial son hasta el momento ampliamente satisfactorios. En primer lugar el número de ofertas ha ido en aumento y las insuficiencias de propuestas registradas en los primeros llamados, estuvieron concentradas en un tipo de curso (los Talleres de Orientación Ocupacional, que luego fueron eliminados), por lo que la carencia es imputable a sus características y no a las exigencias de inserción laboral, que es común a todas las modalidades implementadas; el incremento de cursos propuestos indica una apropiación creciente de la metodo-

logía para la inserción laboral de parte de las instituciones capacitadoras.

El indicador más importante es la generación de una dinámica de relacionamiento entre las entidades capacitadoras y las empresas demandantes de recursos humanos; en el momento actual son éstas, en muchos casos, las que solicitan recursos humanos o proponen a una entidad de capacitación la elaboración conjunta y la oferta de un curso que responda a sus requerimientos; se registran múltiples formas de diálogo y un fortalecimiento de las condiciones de negociación de los agentes capacitadores con respecto a las empresas, expresado por ejemplo en crecientes aportes de éstas al desarrollo de los cursos (en infraestructura, insumos e incluso recursos humanos).

197

## **6. Desarrollo de la oferta**

**6.1** La participación en el Programa les exigió a las instituciones de formación, y aún les exige a las que se siguen incorporando, un conjunto de capacidades nuevas que pueden resumirse en cuatro grupos: i) el manejo de los procedimientos propios de las licitaciones públicas, que incluyen planificación, presupuestación y gestión, de acuerdo con los objetivos y el marco normativo establecido; ii) la incorporación de nuevas estrategias de capacitación, como lo fueron los TOOV para la casi totalidad, la capacitación en ciclos cortos, las pasantías y el apoyo a la inserción la-

boral; iii) la articulación con las demandas del mercado laboral, en las etapas de preparación, ejecución y egreso de los cursos; y, iv) a algunas instituciones, el Programa les exigió recibir a jóvenes pertenecientes a grupos sociales con los que hasta ese momento no habían trabajado, con capacidades y carencias diferentes a sus estudiantes habituales, por lo que debieron adecuar sus métodos de trabajo.

Atendiendo a esta situación se realizó un intenso trabajo de información, a aquellas entidades que se suponían potencialmente interesadas, respecto de los objetivos, criterios y requisitos para la participación en el Programa. Para ello se hizo difusión masiva, publicaciones, correspondencia, reuniones con grupos de potenciales interesados y distribución de materiales de apoyo a la preparación de ofertas.

A partir de la convocatoria a cada llamado, además de varias, amplias y exhaustivas reuniones de información sobre los pliegos de bases y condiciones, se dispuso de recursos para evacuar las numerosas consultas individuales planteadas, cuidando de no afectar el principio de igualdad entre los oferentes.

Las instituciones percibieron, desde el primer momento, la dificultad de cumplir con estas exigencias y se fueron incorporando al Programa y luego en forma paulatina presentando

ofertas, en una actitud cauta ante la propuesta recibida. En una primera etapa un grupo amplio demostró interés, se informó sobre las condiciones de la convocatoria e incluso las discutió, pero esperó que un grupo reducido ejecutara los primeros cursos para recién después, una vez conocidos los resultados de las experiencias pioneras, presentarse a los siguientes llamados. Esta actitud de cautela se repitió ante la incorporación de nuevos tipos de cursos.

Como se adelantó, con referencia a la articulación con el mercado laboral, hemos evaluado que, por lo menos en estos cuatro aspectos, previo al inicio de las acciones se debió haber ofrecido alternativas de capacitación y de fortalecimiento de las entidades capacitadoras. Sin embargo, el número de las ofertas y la gestión mejoraron sensiblemente en cada llamado, de tal forma que, por ejemplo en el último, quedaron relegadas propuestas de características similares a otras que fueron adjudicadas en las primeras licitaciones.

Probablemente existieron factores del contexto que estimularon a las entidades a realizar el esfuerzo y la inversión que les supuso participar en el Programa, e incluso a asumir los riesgos que ello supone, pese a tratarse, mayoritariamente, de organizaciones con escasa cultura de riesgo.

En primer lugar, la reducción sostenida de la cooperación interna-

cional a partir de la reinstitucionalización democrática que les exigió a las ONG la búsqueda de recursos nacionales para continuar trabajando. En segundo término las acciones se iniciaron en una etapa recesiva de la economía uruguaya, que redujo la demanda de capacitación a las instituciones privadas (el gasto educativo es, en momentos de ajuste, de los primeros que las familias realizan) y les generó cierta capacidad ociosa. Finalmente, desde hace algún tiempo se procesa una profunda revalorización de la temática del empleo y el mercado laboral por parte de las organizaciones que trabajan con jóvenes, como un aspecto articulador de las múltiples dimensiones de la vida de sus destinatarios.

La oferta de capacitación que participa del Programa es de reciente constitución y se ha generado en buena medida a impulso de las acciones desarrolladas por la DINAE y el INJU. En 1992 se censaron 100 institutos de formación profesional en Montevideo (Bucheli et al, 1992). En 1996, la DINAE alcanzó a registrar en esa ciudad 60 entidades y el INJU 48, de las cuales sólo 4 aparecen en el Censo de 1992. En 1997, luego de la unificación de los dos registros, se llegó a 122 entidades reconocidas.

Los datos indican un acelerado crecimiento de la oferta, en el cual el Programa tuvo una destacada participación, especialmente en el interior del país, donde en el momento de la

unificación de registros aportó la mayoría de los inscriptos. Esto es especialmente relevante, atendiendo a que se está ante una demanda del Estado que no existía cinco años atrás y que tiene un desarrollo efectivo recién en los últimos tres.

**6.2** El desarrollo de la oferta exigió un conjunto de esfuerzos más intensos y específicos fuera de la capital. Uruguay presenta importantes desigualdades territoriales, especialmente entre Montevideo y el resto del país. Ello, entre otros aspectos se expresa en menores disponibilidades para la capacitación, en cuanto a infraestructura, recursos humanos, equipamiento, capacidad organizativa e incluso información.

En todos los llamados se estableció una cuotificación de cursos entre el Interior y Montevideo, que estimula y protege las ofertas del primero. De hecho, en el primer llamado, fueron significativamente menores las adjudicaciones en el Interior (20 %), logrando casi acercarse a las montevideanas en el segundo y superarlas en el tercero, para luego mantenerse en el entorno del 50 %, alcanzando a 12 departamentos y a 20 ciudades o localidades diferentes. La calidad de estas ofertas, en la medida en que comenzó a existir competencia, fue mejorando y es hoy muy cercana a la capitalina.

A la cuotificación se agregó un amplio esfuerzo de promoción, es-

pecialmente en aquellas zonas con menos presencia de instituciones registradas en el Programa. En el tercer llamado se logró que el 57 % de las entidades precalificadas para la presentación de ofertas, estuviera localizada en el Interior, a lo que se sumó un 10 % que opera en ambas zonas.

**6.3** La oferta no sólo se ha desarrollado cuantitativamente, sino que ha mejorado la calidad de su composición.

La distribución de las adjudicaciones ha sido creciente, estabilizándose en los tres últimos llamados en un nivel muy adecuado para garantizar la variedad de propuestas y la competencia entre ellas. En el primer llamado, reducido en los cursos puestos a disposición y a la vez con varios que quedaron desiertos, el 37,5 % de las adjudicaciones se concentraron en una entidad que, junto con la segunda con mayor adjudicación, recibieron el 62,5 % de la licitación. En el segundo llamado, la institución con más cursos acumuló algo menos de la tercera parte. Finalmente, en los tres últimos llamados ninguna superó el 10 % de los cursos puestos a disposición.

Si bien existe una cierta rotación de las entidades oferentes y adjudicadas, ella se combina con un grupo de organizaciones que participan en forma estable del Programa. Por ejemplo, sólo dos de las adjudicadas en el

primer llamado no se presentaron en las últimas dos convocatorias.

**6.4** Se han identificado distintos tipos de entidades de capacitación participantes del Programa (Zaffaroni 1996): i) organizaciones no gubernamentales; ii) servicios técnicos y consultorías; iii) instituciones de enseñanza; y, iv) asociaciones profesionales.

En la medida en que el Programa logró cubrir el Interior del país aumentó la participación de la segunda categoría y disminuyó la tercera, a pesar de haber sido la principal en la primera licitación.

Todas ellas debieron flexibilizar sus formas de trabajo e incorporar nuevos instrumentos para participar satisfactoriamente del Programa. La flexibilidad ha sido una exigencia para la eficacia, junto con el rigor técnico. Las entidades más rígidas y con menos capacidad de aprendizaje, tanto en los aspectos educativos como en los de gestión organizacional, han sido las que se enfrentaron con más dificultades para preparar y ejecutar los cursos.

Algunas instituciones aportaron al Programa su capacidad educativa con la población objetivo; eso constituyó una contribución relevante, por cuanto aquélla está mayoritariamente constituida por jóvenes ante los cuales el Estado ha fracasado, quedando deslegitimado como interlocutor.

Otras entidades aportaron conocimiento técnico y mayor capacidad de vinculación con los empresarios, lo que les permitió asumir las exigencias que en este campo planteó el Programa. Su cumplimiento fue especialmente duro al principio para las instituciones capacitadoras, hasta que se logró cierta visibilidad y credibilidad tanto de las entidades como del propio Programa.

Sin embargo, ni las unas ni las otras venían realizando acciones como las propuestas por el Programa. Por lo que se evalúa que un resultado relevante de lo realizado hasta el momento ha sido el desarrollo sostenido y diversificado de un conjunto de ofertas capaces de participar en un Programa con las características de éste.

### **7. La relación con las entidades capacitadoras: ¿proveedoras o socias del programa?**

Junto con el amplio esfuerzo de información y promoción del Programa, paralelamente a la elaboración o al ajuste de los pliegos de bases y condiciones de cada llamado, se realizaron reuniones de consulta a las entidades capacitadoras. En ellas el objetivo fue escuchar las opiniones, percepciones y sugerencias de las instituciones, algunas de las cuales se incorporaron posteriormente a los pliegos de la siguiente convocatoria.

Estos encuentros se complementaron con instancias en grupos reducidos, de discusión y búsqueda de alternativas para temas específicos. Entre ellas se destaca una serie de reuniones, que se vienen realizando de forma casi permanente, con organizaciones que trabajan con jóvenes en situación de extrema marginación. En esas reuniones se comenzó analizando las inadecuaciones del Programa a la situación de sus beneficiarios y se formularon alternativas, que progresivamente se van implementando. Posteriormente, y aun con menos resultados, se desarrolla un proceso similar para incrementar la participación de discapacitados en los cursos.

Se inició la realización de ciclos de formación de los recursos humanos de las instituciones capacitadoras y de intercambio de experiencias entre ellas.

Varias de estas instancias de consulta, formación e intercambio, fueron propuestas y reclamadas por algunas entidades de capacitación. Pero ninguna es obligatoria y no influyen de forma alguna en la evaluación de las propuestas o de la ejecución de los cursos contratados; existe un grupo de instituciones que nunca ha participado de ellas, pero que sí lo ha hecho, de forma eficaz y estable, en los concursos de ofertas.

Se ha establecido una diferenciación muy nítida en los roles asumidos en los momentos, por una parte, de eva-

luación de propuestas y de supervisión de ejecuciones y, por la otra, de diálogo y capacitación referidos al desarrollo del Programa. Durante la supervisión, este desdoblamiento de funciones no siempre resulta fácil de lograr, ya que el supervisor debe ejercer una función de contralor administrativo a fin de velar por el cumplimiento de lo pautado en la oferta, a la vez que busca acompañar a la institución generando instancias de aprendizaje.

Las actividades reseñadas, que se aspira a consolidar en líneas de acción permanentes, sugieren que un grupo de entidades de capacitación tiende a superar el papel de proveedores o contratistas para asumir el de socios del Programa. Ello significa que discuten sus objetivos, estrategias y resultados y que aportan alternativas para realizarle una mejor propuesta a los jóvenes.

En definitiva, la experiencia supone un cambio del rol estatal en dos sentidos: se delega la ejecución a agentes locales y se establece una relación de diálogo con ellos, respecto de la práctica que se comparte, desde roles diferentes.

## **8. Los primeros resultados**

Como en cualquier programa social, las fuentes de información utilizadas para la evaluación son diversas y tienen su origen en las múltiples etapas de su ejecución. Buena parte de la información que demanda la eva-

luación surge de la propia gestión cotidiana del programa, a la que se agregan instrumentos específicos orientados a evaluar el impacto de las acciones en la población beneficiaria.

El Programa cuenta, además, con una evaluación externa a los efectos de realizar un análisis de costos, evaluar la gestión y ejecución, y aplicar un modelo de evaluación experimental que permita una medición comparada de los impactos en relación con un grupo de control.

Este diseño experimental consiste en aplicar una serie de encuestas a una muestra de beneficiarios con el propósito de medir el comportamiento de los indicadores más significativos en términos de impacto y observar las modificaciones en algunas variables de interés a la salida de los cursos y al año de haber egresado, comparando todos estos resultados con un grupo testigo (población de similares características, no participante del programa).

Tanto para el grupo de control como para el grupo de beneficiarios, aún falta realizar las encuestas finales que tendrán lugar al año del egreso de los cursos y que son las que permitirán extraer las principales conclusiones respecto a los impactos alcanzados. No obstante, la información disponible permite comparar la situación inicial de los participantes previo al inicio de los cursos con respecto a la situación al egresar.

A esto debe sumarse la información que surge de la supervisión y administración de los cursos, la cual ofrece datos completos con respecto al nivel socioeconómico, educativo y ocupacional de todos los participantes. Para aquellos grupos que ya han concluido, se ofrecen datos tales como: número de jóvenes que han terminado los cursos, niveles de deserción y cuántos se han insertado efectivamente en un puesto de trabajo.

Para dar una idea del estado de ejecución, a la fecha, del total de jóvenes que ingresaron en los tres primeros llamados, un 15 % participó en cursos ya finalizados, en tanto que el restante 85 % lo hizo en cursos no finalizados, ya que aún están en ejecución los componentes de inserción laboral apoyada. Para el cuarto y quinto llamado, esta etapa aún no se ha alcanzado.

### **8.1 Focalización**

Tratándose de un Programa de “igualdad de oportunidades”, cumplir con la focalización establecida en el diseño está indisolublemente ligado al éxito o al fracaso global de las acciones del programa. Por su ubicación social, la población objetivo se sitúa en clara desventaja, con respecto a otros grupos, para acceder a los beneficios que se ofrecen, si no se instrumentan los procedimientos adecuados.

Por este motivo es que, cuando hablamos de focalización, hacemos

referencia a la capacidad del Programa de revertir el orden de acceso que el mercado le impondría a los distintos grupos, colocando en primer lugar a quienes por sus déficit (sean socioeconómicos, educativos, de red de vínculos) no tendrían jamás la posibilidad de encontrarse con las demandas del sector formal, ya que llegarían tarde o directamente no llegarían.

El perfil de quienes participaron de los cursos coincide con la población objetivo definida. La información que permite analizar la adecuada focalización del programa surge de una ficha de inscripción completada por el joven en el momento de su ingreso, que cumple con la doble finalidad de ser un instrumento de selección que permite su derivación al curso más apropiado de acuerdo con su perfil y, al mismo tiempo, aporta información exhaustiva con respecto a su situación socioeconómica, educativa y ocupacional.

El proceso de selección se completa con una entrevista personal, en la que se profundizan algunas de las informaciones de la ficha, para decidir si corresponde a la población objetivo. En un momento en que están en revisión los indicadores clásicos de nivel socioeconómico, y sobre todo de pobreza, se diseñó un índice de necesidad de apoyo, con base en indicadores referidos a vivienda, familia, acceso a la salud, situación educativa y laboral. La decisión de acep-

tar a un postulante primero tiene en cuenta si se ubica en la escala dentro de los tramos definidos como correspondientes a la población objetivo. En segundo lugar, se realiza una valoración cualitativa que corrobora la primera, o eventualmente considera algún aspecto que puede haber sido inadecuadamente contemplado por el índice, pudiéndose, por razones fundadas, variar la decisión que éste indique.

A la vez se evalúa si el joven cumple con las condiciones mínimas que se establecen para ingresar a cada curso (muchas veces a partir de una negociación con las entidades capacitadoras se disminuyen los requerimientos inicialmente planteados en la oferta). Y finalmente se le ofrecen los cursos disponibles, informándole sobre sus características, procurando definir si corresponden a sus necesidades e intereses. En caso de no ser incorporado al Programa, se le aporta información y orientación sobre otros servicios existentes.

Respecto de la población beneficiaria, en primer lugar se destaca que la participación de las mujeres ha sido levemente mayoritaria, alcanzando al 53 % del total. Esta también fue una prioridad establecida para la población objetivo, en atención a su peor situación ocupacional. Se logró concretarla a través de varios instrumentos: se las priorizó en el reclutamiento; se promovió su incorporación a cursos para empleos predominantemente mascu-

linos, habiéndose logrado tanto su capacitación como su posterior inserción laboral; se promovió la participación de instituciones capacitadoras especializadas en el trabajo con mujeres. Finalmente el 8 % de los participantes manifestaron tener hijos, aunque los hombres son un cuarto de la proporción de mujeres en ese grupo. A aquellos que lo demandan (en todos los casos mujeres) se les facilita o se les paga la inscripción de los hijos en una guardería para posibilitarles la asistencia a las actividades del Programa.

El 80 % de los participantes ingresaron entre los 15 y 20 años. Los datos con respecto a educación y ocupación indican la adecuada focalización socioeconómica lograda. El 66 % del total de jóvenes de los tres primeros llamados llegó a los cursos después de desertar del sistema educativo formal. El dato resulta por demás significativo si se lo compara con un nivel de deserción del 46 % observado en Montevideo para el grupo testigo de igual tramo de edad .

También la focalización se demuestra adecuada si comparamos el porcentaje de desertores entre los beneficiarios con el mismo dato para los quintiles de menores ingresos montevideanos. En el primer quintil de ingresos, el porcentaje de deserción de primaria, secundaria y UTU alcanza al 65,25 % (OPP-MEC-FAS, 1996) que es casi idéntico al del Programa. Obviamente el porcentaje baja

progresivamente en los quintiles siguientes.

En el Programa, los desertores son el 23 % de los participantes de 15 años, pasa a un 78 % a los 21, y alcanza a un 91 % de abandono del sistema formal entre los de 24 años. Esta situación de elevada deserción educativa en la población beneficiaria confirma que quien se acerca al programa, aunque no sea desertor, lo es al menos potencialmente y que sólo el paso del tiempo muy probablemente lo lleve a esa condición. Esto refuerza el criterio establecido en la focalización, de orientarse también hacia esta franja de jóvenes situados en la frontera de la deserción, y no sólo hacia quienes ya quedaron por el camino. Las fuertes dificultades para la relación con el sistema educativo formal se expresan también en el 62 % de repetidores que forman parte de los beneficiarios.

El análisis de los niveles educativos alcanzados por los participantes aporta otros datos interesantes en el mismo sentido. Dos de cada tres han alcanzado a realizar estudios en la UTU (30%) o han cursado algún año de Ciclo Básico (1o. a 3o. de Secundaria: 31 %). Un 11 % de los participantes señala primaria como el nivel educativo más alto que ha cursado y el 28 % llegó a cursar algún año entre 4o. y 6o. liceal. Si se combinan estos datos con el de permanencia en el sistema, confirmamos que se está ante una población con fuertes des-

ventajas en su trayectoria educativa a la hora de salir al mercado de trabajo.

La información referida al núcleo familiar de origen muestra la existencia de una situación educativa más polarizada en los padres que en los participantes. Se advierte, por un lado, una mayor cantidad de progenitores con niveles de primaria y sin estudio que la que exhibe la población beneficiaria. Los datos parecen evidenciar el fenómeno de universalización de la matrícula educativa por un lado (que ha elevado el promedio de años cursados de la población) lo cual provoca un corrimiento de los niveles educativos alcanzados por los hijos con respecto a sus padres. Pero a pesar de ostentar niveles educativos más elevados, “con eso no alcanza”, ya que los requerimientos del mercado son cada vez mayores y las nuevas tecnologías exigen mayor capacitación y “actitudes” distintas.

En cuanto a la situación ocupacional de los jóvenes al ingresar al programa, se constata que quienes trabajan son un grupo considerablemente menor que en la población total para el mismo tramo de edad. Sin embargo, prácticamente todos los participantes manifiestan estar buscando trabajo (lo que también los diferencia del conjunto de sus coetáneos, entre los cuales 41,7 % son inactivos) y, entre ellos, un tercio lo hace por primera vez.

Al realizar la apertura de estos datos según el sexo del participante

se observa que en la conformación de este grupo de “buscadores de trabajo por primera vez” hay una incidencia bastante más importante de mujeres que de hombres, mientras que éstos trabajan en mayor proporción que las mujeres. Esta información parece corresponderse con un acceso más tardío al mercado de trabajo de las mujeres para el mismo tramo de edad y, para los hombres, con deserciones del sistema educativo formal en etapas más tempranas.

Los datos de los participantes recabados previo a su ingreso a los cursos, que se muestran en el Cuadro 2, expresan las mayores dificultades de las mujeres para ingresar al mercado de trabajo y su relegamiento a roles domésticos, lo que confirma la pertinencia de la prioridad otorgada por el Programa.

Queda indicado que el 22 % de los participantes afirmó estar traba-

jando en algún empleo y que otro grupo, si bien se encontraba desocupado, había realizado anteriormente alguna experiencia generadora de ingresos. Pero, de los ocupados, únicamente un 2 % tiene trabajo efectivo, en tanto que el restante 20 % realiza changas, trabaja remunerado para su familia o es cuentapropista.

En otro orden, los datos referidos a cobertura de salud también confirman la adecuada focalización que se manifiesta a través de los indicadores de ocupación y educación. Entre la población montevideana beneficiaria del Programa, un 16,5 % manifiesta no tener cobertura alguna de salud, en tanto que un 20,8 % se atiende en mutualistas. Ambos datos referidos a igual tramo de edad para el quintil de más bajos ingresos, muestran un 15 % sin cobertura médica (apenas por debajo de la población del programa) y un 40 % de asistencia a mutualistas.

**Cuadro N° 2**  
**Situación laboral de los ingresantes al programa, por sexo, en porcentajes**

Situación laboral	Hombres	Mujeres	Total
Trabajo efectivo	2 %	1 %	2 %
Trabajo informal	31 %	11 %	20 %
Buscando trabajo por primera vez	13 %	36 %	25 %
Desocupado	49 %	44 %	46 %
Otros	5 %	8 %	7 %
Total	100 %	100 %	100 %

Entre la población beneficiaria existe un grupo, que representa aproximadamente un 20% del total, que están fuertemente excluidos del acceso a bienes y servicios básicos para una adecuada integración social. Al repasar los distintos indicadores, se advierte que aproximadamente entre un 18 y un 20 % de los jóvenes tienen carencias importantes en las áreas de vivienda (19 % en situación de vivienda irregular), salud (20 % sin cobertura médica alguna, ni siquiera Salud Pública) tenencia de electrodomésticos (porcentajes similares sin acceso a electrodomésticos como calefón y televisión). En la segunda etapa del Programa se diseñaron modalidades específicas, más amplias e intensas, especialmente dirigidas a este grupo. Probablemente en él tengan una participación importante los beneficiarios que fueron derivados por organizaciones, entre las que se destacan, entre otras, el Instituto Nacional del Menor y el Patronato de Encarcelados y Excarcelados, que trabajan con los sectores que sufren situaciones extremas de exclusión.

## **8.2 Cobertura y deserción**

El Programa preveía inicialmente alcanzar a 3.200 jóvenes de todo el país, distribuidos por partes iguales entre Montevideo y el Interior. Al finalizar el tercer llamado a licitación, el último de los ejecutados con financiamiento del BID, se contabilizó un total de 3.400 jóvenes. A esta cifra, se agregaron aproximadamente unos

1.200 jóvenes que, se inscribieron para los cursos del cuarto y quinto llamado, y 350 jóvenes que participan de un nuevo proyecto: el Programa “Retorno al aula”, con lo cual se alcanza una cobertura global de 4.950 jóvenes capacitados o en vías de estarlo próximamente. En cuanto a la cobertura geográfica, el Interior ha contado con una participación creciente en las adjudicaciones, tras un importante esfuerzo de promoción dirigido a ese propósito, tal como ya se reseñó.

Con respecto a la cantidad de cursos, hasta la fecha se han dictado en total unos 170, de los cuales el 38 % han sido Talleres de Orientación Vocacional y Ocupacional independientes, modalidad que se mantuvo hasta el tercer llamado, al igual que las prácticas de formación laboral en empresas acompañadas por talleres, que representan el 22 % del total de cursos dictados. Los cursos con capacitación técnica representan, en sus diversas modalidades, el 33 % del total, cifra que se integra con un 15 % de cursos de capacitación únicamente y un 18 % de cursos con pasantías en empresas. Dentro de este último grupo se incluye un 5 % correspondiente a los cursos que contaron con un módulo adicional de capacitación complementaria, dirigido especialmente a la población con mayores carencias a la cual se hizo referencia al finalizar el capítulo anterior. En todos los casos, la capacitación técnica es acompañada por talleres de orientación vocacional y ocupacional,

y del componente de inserción laboral obligatoria para un porcentaje de los jóvenes.

Finalmente, el 7 % restante de la cobertura total se completa con los

jóvenes que participaron del Programa “Retorno al aula”, en cursos dictados por la UTU. El Cuadro 3 resume la participación de cada una de las modalidades de capacitación para el total de los cursos dictados:

**Cuadro 3**  
**Porcentajes de tipos de cursos realizados**

<b>Tipo de curso</b>	<b>%</b>
Talleres de Orientación Ocupacional (independientes)	38
Pasantías en Talleres de Orientación	22
Capacitación técnica con Talleres de Orientación	15
Capacitación técnica con Talleres y Pasantías	18
Retorno al aula	7
<b>Total</b>	<b>100</b>

208

Para completar el análisis de cobertura debe agregarse información relativa a la capacidad de permanencia de los participantes una vez que ingresaron al Programa. La distribución de las deserciones observadas no es azarosa sino que, por el contrario, parece concentrarse en algunos momentos particulares.

Si se toman los resultados de los 16 grupos correspondientes al primer llamado, se identifica una primera

brecha en el período que transcurre entre la inscripción del joven al Programa y el inicio efectivo de los cursos. El reconocimiento de esta situación, especialmente en el primer llamado –donde se registró una deserción entre los inscriptos de un 20% antes del comienzo de los cursos– motivó la introducción de algunos correctivos para los llamados posteriores, como la reducción del período de espera entre la inscripción y el inicio de los cursos.

Asimismo algunos jóvenes que debían realizar un período de capacitación antes de la pasantía, no lograron completarlo. Esta situación se comprobó especialmente entre aquellos con mayores expectativas de obtener un ingreso inmediato. En algunos cursos, la deserción en este componente llegó al 22 % de quienes iniciaron la capacitación. Lo dicho, sumado a la necesidad de fortalecer la permanencia de los jóvenes durante la capacitación, llevó a que en los últimos llamados se decidió apoyar a los jóvenes durante este período mediante un subsidio para el pago del transporte y la colación diaria; con ello, los niveles de deserción en esta etapa se redujeron sensiblemente.

### **8.3 Las esperadas inserciones laborales**

El Programa aún cuenta con datos preliminares con respecto a sus resultados de inserción laboral. En efecto, la información que arroja la supervisión de los cursos no permite, en ese sentido, realizar un análisis pormenorizado y debe ser completada con datos de las encuestas realizadas al ingreso y egreso de los cursos. No obstante, ambas fuentes permiten realizar una primera afirmación: se lograron niveles diferentes de inserción laboral entre los egresados de los distintos tipos de cursos y talleres ofrecidos.

El análisis de la encuesta aplicada a una muestra al terminar los cur-

sos y pasantías (según cuál fuese el último componente de capacitación) muestra (Cuadro 4) que las pasantías con talleres de orientación fueron las que lograron un mayor rendimiento en términos de inserciones –se colocó a un 63 % de los participantes– sea por acciones emprendidas por la ECA o por cuenta propia.

Según esta misma fuente, los cursos que ofrecieron capacitación técnica, incluyeran o no pasantías, lograron colocar a la mitad de los jóvenes que recibieron: 49 % en ambos casos. El nivel más bajo fue el de los beneficiarios de los TOOV independientes que alcanzó al 40 %.

Ensayando algunas explicaciones sobre las diferencias, puede considerarse que, en la modalidad pasantías sólo con TOOV, los beneficiarios adquieren una vinculación con el mercado laboral muy similar al desempeño de un empleo (incluso por la remuneración) inmediatamente al ingreso al Programa. Es sugestivo que, en contraste, los cursos con o sin pasantías alcancen porcentajes parecidos entre sí, a su vez menores que las pasantías sin un curso previo. Parecería que los mejores resultados se asocian con la rapidez con que se produce el vínculo directo con el mundo productivo, sea a través de pasantías o directamente de la inserción laboral. Finalmente, los TOOV independientes probablemente logran el menor porcentaje de inserciones por ser la intervención más reducida y la que

**Cuadro N° 4**  
**Porcentaje de egresados que trabajan por tipo de curso**

<b>Trabajan</b>	<b>Talleres de orientación ocupacional (independientes)</b>	<b>Pasantías con Talleres de Orientación</b>	<b>Capacitación técnica con Talleres de Orientación</b>	<b>Capacitación técnica con Talleres, y Pasantías</b>	<b>Total</b>
<b>SI</b>	40.4%	63.4%	49.1%	48.9%	48.9%
<b>NO</b>	59.6%	36.7%	50.9%	51.1%	51.1%
<b>TOTAL</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

210

recluta jóvenes con menos urgencias de empleo. Si bien aquí el período de tiempo es también muy breve, el grado de apoyo recibido por los jóvenes es mucho menor (medido sólo en horas lectivas un 20 %) que en las otras modalidades.

Para el total de la muestra, y dejando de lado los resultados para cada modalidad, se observa un nivel global de inserción del 48,9 % de los integrantes de la muestra. Esta cifra igualmente debe ser relativizada porque incluye un 15 % de jóvenes que manifestó estar trabajando 20 horas, o menos, por semana.

El análisis de la composición de las inserciones indica que quienes no asistían a la educación formal cuando se incorporaron al Programa lograron, al egresar, emplearse en la misma proporción, que quienes sí lo ha-

cían. También la participación de las mujeres entre los egresados ocupados es similar a la del total de ingresantes. Ambos datos sugieren que no existen discriminaciones, por lo menos las que podrían ser más probables, en las inserciones laborales de los participantes en el Programa.

#### **8.4 Las inesperadas inserciones educativas**

Las encuestas realizadas al finalizar la capacitación ponen en evidencia un impacto positivo, a la vez que de inesperada magnitud, complementario de la propia inserción laboral de los jóvenes. Se observa que el pasaje por el programa incide favorablemente, provocando el retorno de algunos jóvenes al sistema educativo formal. Ello se debe, en buena medida, a la calidad de la gestión educativa de parte de las entidades de capacitación.

El relevamiento realizado señala la existencia de un grupo de beneficiarios que se encontraba en situación de exclusión respecto del sistema educativo formal en el momento de iniciar los cursos y que, durante o al finalizar su pasaje por el Programa, decidió volver a estudiar. Los resultados encontrados permiten

identificar un grupo de jóvenes que efectivamente retornó al sistema educativo y otro que manifiesta su decisión firme de hacerlo cuando se abran las inscripciones para el próximo año lectivo. El Cuadro 5 resume el peso de cada uno de ellos para el total de egresados encuestados.

**Cuadro 5**  
**Porcentaje de egresados que asisten o decidieron asistir al sistema educativo formal**

	No asiste	Asiste (y no asistía al ingresar)	Asiste (y asistía al ingresar)	Decidió volver a asistir	Total
<b>Egresados</b>	35.5%	8.9%	19.3%	36.3%	100.0%

211

Comparemos ahora los cambios que se produjeron en relación con la asistencia a un establecimiento educativo entre el ingreso al pro-

grama y el egreso del mismo, sumando a quienes asisten, con quienes resolvieron retornar (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Situación educativa al ingresar y egresar del programa**

	Al ingresar al programa	Al egresar del programa	Variaciones registradas entre ingreso y egreso
<b>SI *</b>	43.1%	64.5%	+28.9%
<b>NO</b>	56.9%	35.5%	- 28.9%
<b>TOTAL</b>	100.0%	100.0%	

\* Incluye los que decidieron volver en el siguiente año lectivo.

Los resultados observados son plenamente coherentes con la filosofía del Programa, si consideramos la inserción laboral en un sentido más amplio que la mera colocación inmediata del joven al culminar la capacitación. Más aun, si entendemos la incorporación del joven al empleo como un componente de su integración social. Si las entidades de capacitación logran no sólo la incorporación de competencias laborales sino también promover un proceso de revalorización de la formación personal en el joven, ampliando su horizonte de alternativas, ayudándole a redescubrir sus potencialidades, entonces seguirán contribuyendo a su integración al mundo del trabajo, entendida ésta con una perspectiva más amplia, de mayor plazo, que no se supedita al hecho de obtener un empleo inmediato.

Mediante los talleres de orientación vocacional y ocupacional y las instancias de capacitación técnica va madurando, en algunos jóvenes casi imperceptiblemente, la necesidad de continuar la capacitación y de elevar sus niveles educativos. Si los resultados quedaran únicamente en la capacitación para la inserción inmediata, los jóvenes llegarían muy pronto al límite de su productividad, lo cual no resulta satisfactorio ni para el joven, ni para los requerimientos del mercado de trabajo. A la vez, la participación y la aprobación del curso para quienes no están en la educación formal (en el contexto de una sociedad que en forma creciente identifica la

condición de joven con la estudiante) significa una revalorización personal, y en cierta forma una reconciliación, con las instituciones educativas.

Por lo tanto, es relevante analizar si el impacto del curso conduce al participante a trabajar y retornar al sistema educativo o bien a postergar la inserción laboral en beneficio de su estudios, siempre que su situación socioeconómica se lo permita. En ambos casos se dan las condiciones para ingresar al mundo del trabajo con mejores calificaciones y, lo que es más importante, con más perspectivas de desarrollo personal.

Finalmente, el cruzamiento de ambos impactos: inserción laboral y reinserción educativa, permite identificar cuatro situaciones posibles al egresar de los cursos (Cuadro 7).

El cuadro permite sintetizar los resultados del Programa en esas cuatro categorías:

- El tercio que trabaja y asiste, o decidió asistir, constituyen los egresados que recibieron un mayor aporte al pasar por el Programa.
- La cuarta parte que trabaja, pero sin proyecto inmediato de capacitación o estudio, cumplió con los objetivos del Programa, pero probablemente requiera de nuevos apoyos en el mediano plazo, en caso que el propio desempeño laboral no lo estimule a continuar capacitándose.

**Cuadro 7**  
**Porcentaje de egresados por situación laboral y asistencia educativa**

	<b>Asistencia a un establecimiento educativo al egresar</b>	<b>No asistencia a un establecimiento educativo al egresar</b>	<b>Total</b>
Trabaja al egresar	32.3 %	19.6 %	51.9 %
No trabaja al egresar	32.2 %	15.9 %	48.1 %
Total	64.5 %	35.5 %	100.0 %

- Otro tercio, que estudia o decidió hacerlo, al cual el pasaje por el Programa lo estimuló a continuar capacitándose o lo ayudó a completar la formación en los aspectos más vinculados al mercado laboral.

- Resta un 16% con el que, desde la perspectiva de los roles asumidos (trabajar o estudiar) el Programa no parece haber tenido impacto. Aunque esto requiere, para ésta y las otras categorías, ser completado con un análisis de los eventuales cambios en la subjetividad del joven.

## **9. Comentarios finales**

### **9.1 Los actores**

La consolidación del Programa está vinculado con la creciente participación de tres grupos actores, junto con los organismos responsables:

**i. Los jóvenes**, a los que va dirigida la iniciativa, que aportaron al

diseño y a la evaluación; para ello se realizaron una serie de encuentros, en la etapa preparatoria y durante la ejecución, en los que se analizaron sus necesidades, posibles respuestas y luego los resultados de las actividades de capacitación en las cuales habían participado. Estas iniciativas enriquecieron el vínculo con el Programa, aportaron ideas para mejorarlo y constituyen, consideramos, una experiencia innovadora en el relacionamiento con los beneficiarios de un programa social. En términos de políticas de juventud, importa destacar que el Programa se constituyó en un ámbito de encuentro entre jóvenes para un grupo que disponía, mayoritariamente, de escasas posibilidades de relación con sus pares.

**ii. Las entidades de capacitación**, que son en definitiva quienes brindan el servicio y mantienen una relación más intensa con los jóvenes; tal como se reseñó antes, con ellas se

ha realizado un intenso trabajo de articulación, que se está complementando con una reciente línea de capacitación ofrecida a sus recursos humanos.

**iii.** Las **empresas**, para las cuales el Programa, fundamentalmente a través de las entidades de capacitación, se ha ido convirtiendo en un interlocutor al que se ha pasado de escucharlo a realizarle propuestas, en las diversas etapas de implementación de cada curso: aportando información para el diseño; colaborando con su desarrollo; y, fundamentalmente, participando en las pasantías e inserciones laborales. Quedaron por el camino aquellas empresas que intentaron abusar de ventajas menores, distorsionando los objetivos del Programa con el mero propósito de abaratar sus costos laborales, para cuyo control se incorporaron algunos instrumentos y exigencias. En contraste, y paralelamente, un grupo creciente de empresas, que mayoritariamente están embarcadas en procesos de modernización tecnológica y organizativa, ha percibido que el Programa es un respaldo para sus políticas de selección y gestión de recursos humanos, convirtiéndose varias de ellas en contrapartes permanentes y dinamizadoras de las acciones de capacitación.

## **9.2 Resultados e impactos**

Los jóvenes que sufren exclusiones laborales y educativas se pueden estimar en alrededor de 42.000, sumando a quienes tienen entre 15 y 24

años y son buscadores de trabajo por primera vez y pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos, con los del mismo tramo de edad que están desocupados, pero han trabajado anteriormente y tienen menos de nueve años de estudio. (Encuesta Continua de Hogares, INE, citado por Díez de Medina)

La cobertura del Programa Projovent está lejos de poder llegar a la mayoría de esos jóvenes y probablemente buena parte de ellos no estarían interesados o necesitarían aportes diferentes a los que éste ofrece. Igualmente, importa reconocer que las respuestas que la sociedad y el Estado le dan a ese sector de jóvenes son, por el momento, muy insuficientes. El Programa, en todo caso, es una de las que ha hasta ahora ha logrado mayor cobertura, combinada con eficacia, para vincularse con el mercado laboral que es uno de los requisitos de cualquier esfuerzo dirigidos al grupo de jóvenes en cuestión.

Por ello, desde Projovent se percibe la necesidad de construir un sistema y una política de formación profesional que articule y potencie el esfuerzo público en este campo y en la cual se pueda ubicar el Programa, como uno de los actores y una de las propuestas.

El diseño del Programa se propuso desarrollar, con carácter piloto, un conjunto de estrategias e instrumentos capaces de proponer, a un sec-

tor de jóvenes insuficientemente atendidos por la oferta educativa existente y crecientemente distanciados de los requerimientos del mercado formal de trabajo, una capacitación que les posibilite su inserción laboral. En una etapa que podemos caracterizar como de perplejidad de los actores educativos frente a un mundo productivo crecientemente exigente y competitivo, se buscó ensayar nuevas formas de vincularse con él desde la capacitación. En definitiva se procuró convertir a la capacitación en un instrumento de articulación de los esfuerzos de desarrollo económico con los de equidad social. Entendemos que esa vinculación es uno de los principales desafíos que enfrentan hoy las sociedades y que la formación laboral es uno de los instrumentos más idóneos para abordarlo.

Como resultado de su implementación el Programa aporta el ensayo de una estrategia que incluye varios criterios innovadores en el campo de las políticas sociales y educativas en el país, que deben ser valorados en la perspectiva del desafío antes planteado: focalización en aquellos jóvenes que tienen dificultades o ven bloqueada su incorporación al mercado formal de trabajo; una ejecución descentralizada, que permite a la vez la capitalización y la potenciación de los actores locales; nuevas formas de articularse con el mercado de trabajo, que tiene en cuenta los intensos y complejos cambios en la tecnología y la organización de la producción.

En lo específicamente educativo, se ha demostrado la eficacia de un conjunto de instrumentos, respecto de los cuales también eran escasos o inexistentes los antecedentes nacionales. En primer lugar la realización de cursos cortos de capacitación, que tienen la cualidad de responder a dos necesidades confirmadas como principales para la población objetivo: la obtención de ingresos con cierta rapidez y el logro inmediato de gratificaciones (aprendizajes, reconocimientos, buen «clima» relacional); cursos prácticos, diseñados localmente, lo que facilita su vinculación con el mercado laboral y su adecuación a los puntos de partida de la población objetivo.

En segundo término, se ensayaron y se acumuló experiencia en la implementación de cursos con nuevos componentes, que exigieron aprender a diseñar y gestionar varios nuevos instrumentos educativos, entre los que se destacan los TOOV, las pasantías, el diseño curricular a partir del estudio sistemático del mundo productivo o el apoyo a la inserción laboral. Las diversas entidades capacitadoras que lograron apropiarse de ellos comenzaron, incluso, a experimentar diversas formas de combinarlos, alternativas a las inicialmente sugeridas por el Programa.

Las entidades de capacitación han conformado una **oferta estable**, capaz de incorporar y de proponer innovaciones, diversificada, capaz de

mantener tanto relaciones de competencia como de cooperación, con variedad de estrategias y métodos y con cobertura de la mayoría de las zonas del país donde existen requerimientos significativos de recursos humanos.

La combinación de las condiciones exigidas para la capacitación, con las pasantías y las inserciones laborales produjo un ambiente de **mayor vinculación con la demanda**. Las relaciones que se están construyendo entre instituciones capacitadoras y empresas son de diálogo, de acercamiento progresivo y también de negociación.

Complementariamente, el Programa ha iniciado el desarrollo de nuevas líneas de acción: se le agregó la oferta de becas de estudio para que desertores de la formación profesional de la UTU reingresen a sus cursos, a través del Proyecto «Retorno al Aula» que está iniciando su ejecución; en segundo término se están diseñando acciones de capacitación y apoyo para posibilitar el trabajo independiente y, eventualmente, el desarrollo de microempresas por parte de jóvenes.

A los resultados e impactos preliminares antes señalados se le agrega la generación de una segunda etapa del Programa, con la que se dio continuidad a los diversos esfuerzos e inversiones realizadas para el arranque de la iniciativa. Se trasmite así

una señal de estabilidad al mercado de ofertas de capacitación, que está en una etapa de consolidación. Las características de la segunda etapa enriquecen la experiencia inicial: institucionalmente se incorporaron, como co-responsables, representantes de los trabajadores y los empresarios; se articularon los agentes estatales presentes y con vocación de intervenir en el tema; y, el financiamiento pasó a ser de recursos nacionales.

El Programa también contribuyó a la elaboración del Proyecto de Ley para el Fomento de la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes, que está avanzado en su trámite parlamentario. No sólo colaboró activamente en la comisión tripartita que lo preparó en el Ministerio de Trabajo, sino que la propia experiencia fue una referencia y un ensayo de instrumentos que, mediante la ley, se amplían, enriquecen y jerarquizan normativamente.

En términos más generales, el desarrollo del Programa se nutrió, directa o indirectamente, de un conjunto de debates e iniciativas que se han venido procesando contemporáneamente a su implementación, respecto a la reforma del Estado y a la reforma educativa. Forma parte de lo que podemos caracterizar como una nueva generación de políticas sociales, que tienden a dar prioridad a la demanda y a transferir la ejecución hacia actores distintos que los responsables de las políticas. Especialmente

aporta una experiencia de interacción con la sociedad civil y de relación con el mercado (de recursos humanos y de capacitación) en un área que tradicionalmente era de exclusiva gestión estatal.

---

## BIBLIOGRAFIA

Bucheli M.; Casoni A.; Diez de Medina R. y Rossi M. (1993) *Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. (Documento 2/93)

Cinterfor/OIT (1995) *Horizontes de la formación: una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe*. Montevideo. p. 35-36. Documento presentado a la XXXII Reunión de la Comisión Técnica, Ocho Ríos, Jamaica, 1995.

*Encuesta Nacional de la Juventud (1992)* Montevideo, Dirección General de Estadística y Censos/CEPAL.

Zaffaroni C. (1996) *Evaluación del proceso y resultados de la selección de los jóvenes, entidades de capacitación y empresas participantes en el proyecto: etapa intermedia*. Montevideo.

