

Capacitación y formación profesional
para jóvenes en Uruguay

Cubierta: Mural cerámico de José de Bikandi y Marino Pérsico. Fachada del almacén anexo a la confitería "La Americana", obra del arquitecto Julio Vilamajó, 1944. Montevideo. Uruguay.

Alicia Naranjo Silva

Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay

Los Programas Opción Joven y Projoven
a través de sus experiencias de evaluación



Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Oficina Internacional del Trabajo



Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2002
Primera edición 2002

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

NARANJO SILVA, A.
Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas Opción Joven y Projoven a través de sus experiencias de evaluación. Montevideo : CINTERFOR/PNUD, 2002.
86 p. (Trazos de la Formación, 14)

Bibliografía: p.81-87
ISBN 92-9088-140-2

**/POLITICA SOBRE LA JUVENTUD/ /PROGRAMA DE FORMACION/
/FORMACION PROFESIONAL/ /JUVENTUD/ /INSERCIÓN PROFESIONAL/
/EVALUACION/ /DESEMPLEO DE JOVENES/ /URUGUAY/ /PUB CINTERFOR/**

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org Sitio en la red: www.ilo.org/publns

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: dirmvd@cinterfor.org.uy, Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: www.cinterfor.org.uy

Hecho el depósito legal núm. 325.472/2002

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/OIT

INDICE

PRESENTACIÓN	
INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE	
1. Marco de referencia	15
1.1. La inserción laboral y la educación de los jóvenes	15
1.2. Los jóvenes en el escenario socioeconómico latinoamericano y su situación laboral	17
1.3. Enfoques propuestos para el abordaje del problema de desempleo juvenil	23
1) Inserción laboral y desempleo	23
2) Pobreza y exclusión social	26
Los factores de exclusión social asociados al mercado de trabajo	32
3) Educación y Formación Profesional	35
Situación de los programas formales y no formales de capacitación profesional	36
El surgimiento de programas alternativos de formación profesional	39
SEGUNDA PARTE	
2. La oferta de Programas de Formación Profesional para jóvenes en Uruguay	41
2.1. Programas existentes	41
2.2. Presentación del Programa Opción Joven	44
Descripción de los componentes de los cursos	47
2.3. Presentación del Programa Projovent	50
Características de los cursos	52
Contenido de los cursos	54
3. Las evaluaciones de los Programas Opción Joven y Projovent ..	59
3.1 Evaluación aplicada al Programa Opción Joven	59
Enfoque y objetivos	59
Aspectos metodológicos	60

Resultados de la evaluación	61
3.2 Evaluación aplicada al Programa Projovent	63
Enfoque y objetivos	63
Aspectos metodológicos	66
Resultados de la evaluación	67
4. Recomendaciones para evaluaciones futuras a este tipo de programas	73
5. Lineamientos para un programa de inserción laboral	79
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	81

PRESENTACIÓN

La formación profesional y la capacitación han sido escenario, en América Latina y el Caribe, de importantes transformaciones e innovaciones en los últimos años. A la par que se produce un incremento y diversificación de los actores que – directa o indirectamente- intervienen en este campo, se ha visto afectada la clásica institucionalidad de la formación, su organización y modalidades de gestión y financiamiento. Las innovaciones alcanzan también a los enfoques metodológicos y hasta la propia concepción de la formación, fundamentalmente en lo que refiere a sus dimensiones laboral, tecnológica y educativa.

Los programas de capacitación y empleo orientados a los jóvenes constituyen, a este respecto, una de las manifestaciones más claras y evidentes de los cambios a que se hace referencia. A partir de la experiencia pionera del Programa Chile Joven, y la posterior implementación de proyectos o programas análogos en otros países de la región, emerge un enfoque de la política pública de formación que posee visibles diferencias y aspectos novedosos respecto de las políticas aplicadas en el pasado.

En Uruguay, el proyecto piloto Opción Joven (1994-1997) y el Programa Projovent (vigente en la actualidad y continuación del anterior), aparecen entonces como ilustraciones nacionales de un enfoque que ha adquirido gran difusión en la región americana, y que podría caracterizarse sucintamente de la siguiente manera:

- Basan su actuación en un criterio de focalización de las acciones de política pública, utilizando instrumentos específicos para sectores o grupos también específicos, con lo cual los aspectos de delimitación de la población beneficiaria y de selección de participantes adquieren gran relevancia en los diseños.
- Parten de la base doctrinal de que debe prepararse a la población para su inserción en el mercado, antes que protegerla de las fluctuaciones del mismo.
- Buscan una combinación de esfuerzos públicos y privados que permitan actuar tanto sobre la oferta laboral como sobre la demanda de empleo.
- Parten de una mayor atención a la demanda de formación, por contraposición al tradicional esquema centrado en la oferta.
- Importan un cambio en los enfoques de las políticas sociales que conlleva una transformación en el rol del Estado, y en particular, de los Ministerios de Tra-

bajo. Estos se centran en el diseño de políticas y estrategias, financiamiento, supervisión y evaluación de las acciones de capacitación. La ejecución de dichas acciones se delega en otros agentes, tanto públicos como privados, con lo que se observa un proceso de creciente diversificación y descentralización de la oferta de formación.

- Apuntan a favorecer la inserción laboral de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. En general, estos son identificados como un sector de la población –y de los jóvenes– aquejado por un conjunto de factores negativos que atentan contra sus posibilidades en el campo laboral, reforzando la reproducción de su condición social: deserción temprana del sistema educativo formal, desatención de los sistemas de educación técnica y formación profesional regulares hacia los mismos, baja calidad de la enseñanza a nivel de los establecimientos a que acceden, inadecuación de la educación proporcionada por el sistema formal a las demandas del mercado laboral.

Estas y otras características de tales programas son abordadas en el presente trabajo, pero centrando la atención en otro aspecto relevante y característico de ellos y que reside en la actual discusión sobre la importancia de realizar **evaluaciones de impacto y resultados** de este tipo de programas. Ello ha creado un entorno de reflexión sobre las ventajas que reportaría la incorporación de un componente de evaluación en el propio diseño del programa, como un insumo estratégico para la toma de decisiones y reorientación durante las fases de planificación, implementación y seguimiento de las actividades de capacitación. Las evaluaciones se convierten entonces en instrumentos que permiten ir siguiendo objetivamente el impacto que las políticas y programas tienen sobre los sectores sociales que han sido identificados como vulnerables, en este caso los jóvenes. Gracias a la información que se obtiene a través de ellas es posible ir ajustando la ruta trazada para la ejecución de dichas políticas sociales.

En el entendido que las cuestiones que aparecen en el presente trabajo de Alicia Naranjo poseen relevancia tanto para un balance adecuado de los programas de capacitación y empleo de jóvenes como los aquí considerados para el caso uruguayo, como para una discusión más amplia acerca de las políticas públicas de formación en sus aspectos institucionales, de gestión, financiamiento y enfoque metodológico, la Oficina del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay y Cinterfor/OIT, han combinado esfuerzos y recursos para hacer posible su realización y publicación.

Martín Santiago

Coordinador Residente de las Naciones Unidas
y Representante Residente del PNUD
en el Uruguay

Pedro Daniel Weinberg

Director del Centro Interamericano de Investigación
y Documentación sobre Formación Profesional
Cinterfor/OIT

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido una diversificación en la oferta de programas nacionales dirigidos a jóvenes con desventajas socioeconómicas, cuya intención es la de beneficiar a este tipo de usuarios a través de un mecanismo sistematizado de selección. Con ello se estaría tratando de favorecer el empleo de los menos dotados para resistir las consecuencias de la desocupación, básicamente por dos vías: 1) mediante mecanismos de apoyo a la inserción; y 2) a través de la transmisión de habilidades y conocimientos que les permita adquirir competencias e incrementar su capital humano.

Estos programas han surgido en un contexto de transformaciones económicas y sociales suscitadas entre los años ochenta y noventa, presentando desafíos que han llevado a cuestionar las formas tradicionales de hacer frente al problema de la articulación entre el mundo del trabajo y la educación, sobre todo ante la existencia de amplios sectores de la población en condiciones de pobreza y exclusión social. En este marco, el caso de los jóvenes latinoamericanos cobra especial relevancia por tener que afrontar fuertes dificultades de inserción laboral, más aún cuando proceden de un contexto socioeconómico poco favorable.

La actividad económica juvenil está fuertemente asociada a situaciones de pobreza que muy posiblemente redundarán en un círculo de marginalidad. Según datos de 1997¹, existen alrededor de 5,5 millones de jóvenes latinoamericanos desempleados con una tasa promedio del 16%. Se trata del contingente de población con las mayores tasas de desempleo y subempleo, así como con malas condiciones de subcontratación. La mayoría de ellos pertenece a sectores donde son causa y consecuencia de situaciones de marginalidad y exclusión social. Son estos jóvenes los que constituyen la fuerza laboral más rezagada en cuanto a la adquisición de cualificaciones por su falta de formación y experiencia, además de correr un alto riesgo de quedar atrapados en ese circuito de exclusión por su imposibilidad de acceder a las dos vías más importantes de progreso y disminución de la pobreza: la educación y la movilidad en el mercado de trabajo.

Se ha visto que una de las principales causas del desempleo de este sector es la fuerte tendencia al abandono temprano de la educación formal. Consecuente-

| 1 Tokman, V. 1997.

mente, los jóvenes que desertan de los estudios llegan a tener acceso sólo a los trabajos más precarios e inestables. En períodos de desocupación son los más vulnerables a quedar fuera del mercado laboral, constituyendo núcleos duros de desocupación (Gallart, 1998)².

Aunque diversos estudios señalan que la educación debe responder a las necesidades de formación de estos sectores para brindar las habilidades necesarias para integrarse y competir en un mercado de trabajo cada vez más complejo (CEPAL Y UNESCO, 1992), existe la opinión generalizada de que la integración de la formación (formal y no formal) con el aprendizaje práctico aún se encuentra poco desarrollada, al mismo tiempo que la vinculación con el mundo del trabajo todavía es muy incipiente, tanto desde el punto de vista de la adecuación a la demanda de los programas formativos, como desde el seguimiento y evaluación de los resultados de la capacitación para la inserción laboral.

Por tanto, las elevadas tasas de desempleo juvenil también encuentran parte de su explicación en el diseño y funcionamiento de las políticas (instituciones) encargadas de regular el mercado laboral, ya que una de sus tareas es la de facilitar la transición entre la educación y el trabajo a través de la formación profesional e información sobre el funcionamiento de ese mercado a quienes abandonen los estudios.

En este sentido, los programas de capacitación y formación profesional adquieren un rol fundamental para evitar el divorcio entre educación y trabajo mediante el desarrollo de sistemas que propicien el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, al mismo tiempo que faciliten la inserción de jóvenes que enfrentan más obstáculos por la situación de desventaja social en la que se encuentran. Se trata de intervenciones y políticas específicas que brinden impulso a la posición inicial de desventaja de estos jóvenes frente a las exigencias del mercado, para lo cual debe partirse del reconocimiento de que es un grupo poblacional que carece de las dotaciones de formación básica, de competencias psico-sociales y de capacitación laboral, todo ello fundamental para una inserción laboral adecuada.

En América Latina existen numerosas experiencias de formación para jóvenes que han abandonado tempranamente la educación formal. Por lo general, estas experiencias se hallan insertas en los sistemas de formación profesional, en programas de capacitación de amplio alcance o en pequeñas instituciones de la sociedad civil que abarcan desde organizaciones de base hasta ONG's. No obstante, existe poca información sobre esta diversidad de intervenciones, ya que su desarrollo e impactos han sido escasamente analizados y evaluados.

² Gallart, María Antonia. *Por una segunda oportunidad*. "La formación para el trabajo de los jóvenes vulnerables". Cinterfor/OIT, Red de Educación y Trabajo. 1998. P. 2.

Por su parte, los sistemas públicos de formación profesional han entrado en proceso de reformulación, como consecuencia de las serias críticas recibidas. Las principales objeciones a estos sistemas se han centrado en su inadecuación a las demandas de competencias en el mercado de trabajo, ya que su oferta de capacitación se hacía sin un análisis previo de la demanda de trabajadores.

Ante el reconocimiento del deterioro de la calidad de las propias instituciones tradicionales de formación profesional, se produjo una diversificación de la oferta y surgieron nuevos actores en la formación para el trabajo: aumentaron y se diversificaron los oferentes de capacitación. En los últimos años se han puesto en marcha programas nacionales de capacitación para jóvenes, a partir de la modalidad de convocar a instituciones privadas para que participen en licitaciones de cursos que incluyen pasantías en empresas. Dichos programas se encuentran en ejecución en países como Chile, Argentina, Uruguay, Colombia y Perú, en donde paralelamente continúa existiendo la oferta pública de formación profesional.

Esta modalidad de programas de formación ha buscado superar los problemas de los sistemas tradicionales a través de dos vías: la primera, mejorando la oferta de calificación basándose en la experiencia pionera de Chile³, la cual busca combinar la oferta descentralizada de capacitación para jóvenes, con una mayor vinculación con la demanda y que el sistema pueda dar respuestas rápidas a los problemas. La segunda vía es tratando de aliviar las carencias que impiden la incorporación de los jóvenes pobres en términos laborales y sociales, tales como: competencias básicas (que refieren desde el reforzamiento de aspectos educativos hasta la transmisión de actitudes y aptitudes asociadas a una cultura de trabajo); y el aprovisionamiento de redes sociales protectoras.

De este modo, la nueva ola de programas de capacitación laboral ha aparecido como una alternativa de formación tendiente a brindar mayores posibilidades de inserción laboral e incluso se ha pensado que puede ser una experiencia que modifique la posición de los individuos con relación a los mecanismos de selección del mercado de trabajo. Es decir, que la capacitación dirigida a jóvenes con desventajas socioeconómicas puede llegar a aumentar la probabilidad de que éstos consigan un empleo.

Sin embargo, se ha visto que el apoyo a la inserción laboral ha supuesto una redefinición de la capacitación mediante la extensión de los alcances de su intervención y de su prolongación más allá del momento del egreso, a fin de evitar que el programa no resulte como un evento aislado y discontinuo sin resultados efectivos y sostenibles en el tiempo. Para ello ha sido necesario ir mejorando la oferta

3 Este programa adoptó la idea original de la experiencia suscitada en Estados Unidos con el *Job Training Partnership Act (JTPA)*.

de servicios de formación, a fin de que logre integrar aspectos de educación básica, formación de competencias sociales, incremento de la autoestima del joven, capacitación laboral específica, desarrollo de habilidades empresariales, además de las prácticas laborales adecuadas.

Como producto de lo anterior, también se ha generado un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de conocer con precisión la contribución de los programas de capacitación para jóvenes y la pertinencia de las estrategias que han seguido. Se reconoce que ya no es suficiente con saber el impacto de la inserción laboral en sus distintas dimensiones, sino que también interesa estar al tanto de los logros en otras áreas del desarrollo personal de los beneficiarios, como por ejemplo, cuando llega a suscitarse el regreso de algún joven a los estudios formales después de recibir la capacitación.

La importancia de realizar **evaluaciones de impacto y resultados** de este tipo de programas ha creado un entorno de reflexión sobre las ventajas que reportaría la incorporación de un componente de evaluación en el propio diseño del programa, pues significaría un gran apoyo en la toma de decisiones y reorientación durante las fases de planificación, implementación y seguimiento de las actividades de capacitación ya que, en definitiva, las evaluaciones son instrumentos que permiten ir siguiendo objetivamente el impacto que las políticas y programas tienen sobre las categorías sociales que han sido identificadas como vulnerables, como en este caso los jóvenes. Gracias a la información que se obtiene a través de ellas es posible ir ajustando la ruta trazada para la ejecución de dichas políticas sociales.

Se comentó sobre la existencia de diversas intervenciones en materia de capacitación y formación profesional en la región, a lo que debe agregarse que las evaluaciones de impacto y resultados son escasas o han sido insuficientemente desarrolladas. Aunque los programas de capacitación en Uruguay no son la excepción en materia de prácticas de evaluación, hoy en día cuenta con un par de experiencias puntuales que han permitido conocer cuál ha sido la incidencia de los programas evaluados en algunos aspectos, además de haber demostrado utilidad para la realización de ajustes y mejoras de las intervenciones. Dado que se trata de prácticas casi pioneras, pueden ser consideradas como un precedente para otras evaluaciones de programas de este tipo, ya que a través de sus errores y aciertos las nuevas propuestas podrán ir mejorando sus instrumentos y técnicas de medición hasta que la obtención de sus resultados sea cada vez más certera, y el impacto en los aspectos cualitativos y cuantitativos que interesan a un programa de esta naturaleza pueda llegar a ser conocido con mayor precisión.

Las evaluaciones referidas fueron aplicadas a los programas de capacitación Opción Joven (por M. Bucheli y M. González) y Projovent (por A. Naranjo), siendo este último el sucesor del primer programa mencionado. Tales evaluaciones fue-

ron realizadas en su momento por encargo institucional o como trabajo de investigación académica. Cada una de ellas, con sus respectivas limitaciones, dieron a conocer el impacto de los programas en la empleabilidad, la calidad del empleo, la duración del desempleo y demás aspectos relacionados con la inserción laboral.

Ahora bien, retomando las aportaciones de esos trabajos, una de las principales inquietudes de esta presentación es la de indagar sobre la posibilidad de conocer, a través de ellas, las repercusiones que estos programas en cuestión han tenido en lo que se refiere a la autoestima, a la dotación de competencias sociales, la modificación de actitudes orientadas a la adquisición de una cultura de trabajo y al aprovisionamiento de herramientas que brinden impulso a la inclusión de los jóvenes en otros espacios sociales, como puede ser el de la educación. De esta inquietud planteada se desprenden algunas preguntas que servirán de hilo conductor para este ejercicio de presentación:

- ¿Los programas de capacitación profesional evaluados han tenido impacto en los distintos aspectos de la inserción laboral?
- ¿Es posible saber si estos programas también han incidido en aspectos que estimulen el desarrollo del individuo a través de la dotación de actitudes y capacidades que le permitirán desenvolverse en el mundo del trabajo? ¿Las evaluaciones realizadas consideraron la medición de dichos cambios de actitud, traducidos en la adquisición de una cultura de trabajo a través de los cursos de capacitación?
- ¿Los programas han sido agentes facilitadores de herramientas que permitan a los jóvenes superar su situación de exclusión social, no solamente a través del acceso a un empleo, sino también con la mejora de su acceso a otros espacios sociales como puede ser el de la educación formal? ¿Las referidas evaluaciones reflejan si los programas han tenido algún impacto en el retorno de sus beneficiarios a la educación formal?
- ¿Los programas incorporaron en su diseño un enfoque de género⁴ que les permita contrarrestar las desventajas que se presentan por sexo en la inser-

4 Es importante aclarar este concepto. De acuerdo con Sara Silveira (2001), *género* "se refiere a la asignación social diferenciada de responsabilidades y roles a hombres y mujeres que condiciona el desarrollo de sus identidades como personas, de sus cosmovisiones y de sus proyectos de vida. Esta asignación está basada en las pautas culturales, hábitos y condicionamientos sociales vigentes –estereotipos sociales– que definen y valoran roles y tareas de acuerdo al sexo, reservando prioritariamente para el hombre la esfera pública de la producción y para la mujer la esfera privada de la reproducción y el cuidado de los otros..." Entre otras cosas, esto condicionará "la elección y los lugares 'reservados' a la mujer en lo personal, laboral y profesional".

ción laboral, principalmente las referidas a las mujeres? ¿Las evaluaciones reflejan si los programas incorporan mecanismos de apoyo que ayuden a las mujeres a superar los obstáculos que comúnmente se les plantean, sobre todo cuando tienen hijos?

En cuanto a su contenido, esta presentación se divide en tres partes:

En la primera se sitúa un marco de referencia sobre la problemática de la inserción laboral y la educación de los jóvenes desde un punto de vista conceptual y de contexto; se proponen distintos enfoques para abordar el análisis del desempleo juvenil: a) inserción laboral y desempleo; b) pobreza y exclusión social; c) capacitación y formación profesional.

En la segunda parte se hace un breve repaso de los programas de capacitación existentes en Uruguay e inmediatamente después se entra en materia con los programas que se identificó que habían sido evaluados en algún momento, por lo que se hace una presentación de cada uno de ellos: Opción Joven y Projoven. Inmediatamente después se efectúa la exposición de lo que son propiamente los trabajos de evaluación, en donde se dan a conocer: (i) los enfoques y objetivos de cada caso; (ii) la intención con la que fueron realizados; (iii) los aspectos metodológicos relevantes y; (iv) la presentación de sus resultados, en donde también se comenta hasta qué punto, a través de estos trabajos de evaluación, se consigue dar respuesta a las interrogantes anteriormente formuladas.

En la sección final de conclusiones se destaca la importancia de los programas de capacitación para la inserción laboral, además de elaborarse una serie de precisiones y sugerencias puntuales para la realización de evaluaciones futuras a este tipo de programas, las cuales están basadas en los aciertos, deficiencias y reflexiones producto de un ejercicio de análisis realizado para presentar las experiencias de evaluación de Opción Joven y Projoven.

PRIMERA PARTE

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. La inserción laboral y la educación de los jóvenes

La realidad de la inserción laboral y la formación de los jóvenes más desfavorecidos se enmarca en una problemática propia del mercado de trabajo, la cual a su vez se relaciona con la educación, ya sea formal o informal, al ser ésta una vía para la adquisición de cualificaciones que permiten la acumulación de capital humano ⁵.

En la etapa de la juventud es cuando un individuo realiza la mayor acumulación de capital humano, debido a las expectativas de obtener un mayor nivel de ingresos a futuro que pueda llegar a ser extendido a lo largo de su vida laboral activa. El joven se ve motivado a prolongar los años de educación curricular ante la posibilidad de desempeñar una actividad que le permita alcanzar mejores niveles de satisfacción tanto en términos de autorrealización personal como en la conformación de un nivel de ingreso adecuado.

Es precisamente en este grupo etario donde se presenta más acentuadamente la disyuntiva entre permanecer en el sistema educativo, ingresar a la vida laboral o incluso desempeñar ambas actividades. Desde hace ya varios años especialistas en economía laboral han observado a través de sus investigaciones que las tasas de actividad de los jóvenes de 16 a 24 años han sido muy influenciadas por sus decisiones sobre la edad en la que dejan de estudiar (Hamermesh y Rees, 1984).

La participación de los jóvenes en el trabajo, al igual que en el resto de la población, se basa en la comparación de las oportunidades que ofrece el mercado con relación a las ventajas de quedarse en su casa, estudiar o realizar cualquier otra actividad. Es decir, que el individuo hace una comparación de su salario de mer-

5 La otra forma de inversión en capital humano que más se maneja es la experiencia -acompañada de formación y capacitación- en el trabajo. Sin embargo, el concepto completo de capital humano se refiere a todas las características adquiridas por los trabajadores que les hacen ser más productivos, aunque en la literatura sobre el tema es frecuente que se limite a la educación y la adquisición de cualificaciones por la experiencia (Hamermesh y Rees, 1984). Para una referencia más amplia: Becker, Gary S. (1962). "Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis". *Journal of Political Economy*.

cado respecto a su salario de reserva⁶. Por tanto, la decisión de una persona de pertenecer o no a la población económicamente activa dependerá de la composición de su economía doméstica, donde la presencia de aportantes claves, las capacidades de sustento y las necesidades de apoyo influyen en el salario de reserva de cada persona (Hamermesh y Rees, 1984). Por tal motivo, en el caso de los jóvenes que tienen que trabajar para mantener el nivel de vida habitual del hogar también implicaría sopesar el costo actual de ganar un salario de mercado determinado, frente a lo que sus ingresos aumentarían a futuro con los años de educación adicional.

Consecuentemente, la participación de los jóvenes en la actividad laboral está muy ligada a una decisión familiar, por lo que el nivel de ingresos es de suma importancia para explicar este fenómeno. Cuando los hogares perciben menos ingresos, precisan reconstituirlos por medio del aumento de su tasa de actividad propiciando la actividad de sus miembros más jóvenes. Esta situación frecuentemente deriva en la interrupción de sus estudios curriculares o, en el mejor de los casos, su postergación, lo que sin duda afecta negativamente la acumulación del capital humano de esos miembros más jóvenes que en otras circunstancias hubiesen tenido mejor capacidad de respuesta a las demandas del mercado laboral. Así, mientras que existen grupos de jóvenes que pueden realizar una mayor inversión en capital humano al dedicarse exclusivamente a sus estudios, coexisten los que tienen que combinar el estudio con el trabajo y los que, por aspectos principalmente asociados a situaciones de marginalidad, ven restringidas sus oportunidades de acumulación de años de educación (Diez de Medina, 1992).

Los integrantes de este último grupo son los que constituyen la fuerza laboral más rezagada en cuanto a la adquisición de cualificaciones por su falta de formación y experiencia y, por tanto, con tasas de desempleo más elevadas. Estos jóvenes son los que han conformado el centro de atención de los programas de capacitación cuyas evaluaciones se presentan en este espacio, por pertenecer a sectores donde son causa y consecuencia de situaciones de marginalidad y exclusión social. En este sentido, los jóvenes de hogares carenciados son objeto de intervenciones y políticas específicas que buscan brindarles un impulso ante su posición inicial de desventaja frente a las exigencias del mercado, pues ellos forman parte de la disponibilidad de mano de obra (calificada o no) de la que dispondrá la base productiva del país en un futuro próximo.

6 El salario de reserva se refiere al punto de elección entre trabajo y ocio (otras actividades que no sean trabajo en el mercado). Es decir, el salario de reserva es el valor atribuido al ocio por una persona que no esté trabajando en el mercado y, por tanto, la cantidad de ingresos adicionales que inducirían a esta persona a renunciar a su ocio (Hamermesh y Rees, 1984). (Originalmente el concepto se remonta a Jacob Mincer, 1963).

Bajo estas consideraciones, los programas de capacitación y formación profesional adquieren un rol fundamental para detener la pérdida del capital humano que dispone un país. En teoría, la actuación de estos programas estaría enfocada a evitar el divorcio entre educación y trabajo desarrollando sistemas que propicien el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, al mismo tiempo que facilitan la inserción de jóvenes que enfrentan más obstáculos por la situación de desventaja social en la que se encuentran.

1.2. Los jóvenes en el escenario socioeconómico latinoamericano y su situación laboral

La inserción laboral de los jóvenes latinoamericanos se ubica en un contexto socioeconómico que ha agudizado sus dificultades de integración en el mundo del trabajo, por lo que antes de entrar de lleno en la discusión de esta problemática, se ha considerado conveniente presentar un breve esbozo de la situación.

Tras la crisis de los años ochenta, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste⁷ que tuvieron elevados costos sociales y, en muchos casos, tendieron a empeorar la situación (Isuani, 1992). Este nuevo patrón de política económica logró un consenso entre los países latinoamericanos⁸, en la medida que proporcionaba una salida a los cambios y presiones que había que enfrentar en los nuevos mapas político y socioeconómico tanto regionales como mundiales (Repetto, 2000).

Durante la primera mitad de la década de los noventa se presentó un período de crecimiento moderado de la economía, en el que se dieron efectos positivos sobre algunas dimensiones de la situación laboral en los países de la región. No obstante, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo son de baja productividad y

7 Durante la llamada “década perdida” comenzó a difundirse un nuevo modelo de desarrollo cuyos criterios económicos estaban basados en lo siguiente: 1) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos; 2) reducir las tasas de inflación; 3) retirar al Estado de ciertas áreas en las que serían más eficientes los actores privados; 4) aumentar las exportaciones, situando el motor del crecimiento nuevamente en el mercado internacional; elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria y; 6) modernizar el aparato público para una utilización más eficiente de los recursos y lograr mayor eficacia en el alcance de sus objetivos (Franco, 1996).

8 Es a través del “Consenso de Washington” que se recogen y sistematizan las ideas que propugnaban brindar respuesta a los problemas que aquejaban a la región. El paquete económico-político-ideológico que comprendía el recetario legitimador, a grosso modo, abarcaba los siguientes aspectos: a) reformas económicas: austeridad fiscal, privatización, liberalización comercial, desregulación económica; b) reformas del Estado: reducción del gasto público, adelgazamiento de sus estructuras, emergencia de burocracias “paralelas”; c) reformas sociales: privatización, descentralización, focalización y participación. Para algunos autores, este recetario de políticas se engloban dentro de la denominación de “modelo neoliberal” (Repetto, 2000).

conducen a bajos ingresos. El sector moderno ha mostrado poca capacidad de generar puestos de trabajo de buena calidad, lo cual puede ser visto en su falta de dinamismo: en 1998 el empleo público se incrementó alrededor de 1.9% anual, en tanto que el empleo en el sector privado declinó -0.8% anual. La informalidad continuó incrementándose en casi todos los países latinoamericanos: en los años noventa aproximadamente 9 de cada 10 nuevos trabajos fueron creados en el sector informal, lo que dio lugar a que en 1998 el empleo en ese sector creciera al 4.5% anual (Cinterfor/OIT, 2000).

En un contexto de apertura comercial, aumento en el influjo de capitales y estabilización monetaria, los riesgos de pérdida del empleo se vieron aumentados para prácticamente todos los trabajadores, pero realmente las mayores dificultades para conseguir un nuevo trabajo han sido enfrentadas por los grupos de menores ingresos. Los bajos niveles formativos y la escasez de mano de obra calificada, a su vez, han derivado en la agudización de la desigualdad salarial (Márquez, 1998).

Asimismo, la desigualdad en términos de distribución del ingreso se incrementó a pesar de la recuperación en el crecimiento del producto interno bruto, lo que ha llevado a que América Latina detente la distribución del ingreso más inequitativa de todas las regiones del mundo en desarrollo (Burki Shahid, 1996, citado por Minujin y Bustelo, 1997).

Con relación al contexto uruguayo, desde mediados de los años setenta el país ha venido implementando un conjunto de políticas orientadas a la apertura comercial y la liberalización de su economía, dentro del marco de reformas de ajuste estructural. No obstante, fue hasta los años noventa cuando los efectos de la apertura comercial se hicieron sentir con más fuerza sobre la actividad productiva local y las decisiones de asignación de recursos por parte de las empresas.

Hacia finales de los años ochenta aparecieron nuevamente los problemas fiscales que llevaron a un desequilibrio del sector público (en torno al 7% del PIB). Como medida transitoria para superar esta situación y evitar las consecuencias inflacionarias de este aumento del déficit se recurrió al endeudamiento externo. Hacia 1990 se adoptaron fuertes medidas fiscales de carácter correctivo⁹.

En los años siguientes un nuevo shock regional estimuló el crecimiento de la economía uruguaya y facilitó el ajuste de las cuentas fiscales¹⁰. No obstante, la

9 En este contexto, el Parlamento aprobó una serie de disposiciones para aumentar los impuestos que, conjuntamente con un alza de la inflación al 130% en 1990 y el consiguiente efecto de pérdida de poder adquisitivo de los salarios públicos y las pasividades, permitieron reducir el desequilibrio del sector público a 3,4% del PIB (de Brun y Labadie, 1997).

10 El Plan de Convertibilidad argentino de abril de 1991 resulta fundamental para explicar las modificaciones en el tipo de cambio real, así como el desempeño en general de la economía

mayor parte del ajuste fiscal de 1990 – 1992 había pasado por una fuerte reducción de los salarios reales de los funcionarios públicos, por lo que estas presiones iniciaron el camino de un nuevo y gradual deterioro de las finanzas públicas hacia finales de 1994. En este mismo año y ya hacia finales de 1995, la crisis mexicana se trasladó agudamente a Argentina, con lo que Uruguay también sufrió las consecuencias. Como salida a esta situación, los partidos tradicionales buscaron llegar a un acuerdo que incluía un paquete de ajuste fiscal para el nuevo gobierno, complementado con una reducción de las inversiones del gobierno central y de las empresas públicas (de Brun y Labadie, 1997).

En suma, las transformaciones que ha implicado el nuevo modelo económico tanto en Uruguay como en el resto de los países latinoamericanos no son exclusivamente de carácter tecnológico, sino que también conllevan a una forma de organizar la producción y la propia empresa. Se observa una unidad productiva más flexible que choca con la concepción tradicional del empleo de larga duración (en un mismo mercado y en la misma empresa). Los mercados de trabajo tienden a ser muy flexibles e inestables y la gente tiene que resolver el problema de su propia subsistencia económica, lo cual ha llevado a un mayor desempleo y al empleo informal.

Se ha conformado una zona de vulnerabilidad social y económica creciente en términos absolutos y relativos que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios. Esto permite visualizar una sociedad en la cual se incrementa la vulnerabilidad con situaciones cada vez más heterogéneas y complejas de exclusión social¹¹.

El escenario descrito acentúa aún más la situación ocupacional de los grupos vulnerables en la región, entre los cuales las tasas de desempleo de los jóvenes se han mantenido por encima del promedio de las tasas generales en todos los países: la debilidad de las innovaciones tecnológicas y la escasez de recursos, sumada a las demandas de ciertos sectores productivos, han creado un mercado de trabajo complejo para todos los involucrados, en el que los jóvenes no son la excepción.

uruguay entre 1991 y 1993, ya que la estabilización y el proceso de reformas económicas emprendidos en Argentina implicaron un fuerte cambio de precios relativos –en lo que a deterioro del tipo de cambio real se refiere–, el cual también afectó a Uruguay (de Brun y Labadie, 1998).

- 11 La importancia del concepto de exclusión social está relacionada con su multidimensionalidad. Ciertamente, este concepto reintroduce lo social en la economía y vincula el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos sociales y políticos, los valores culturales, la participación y la realización de las potencialidades de la gente (OIT-IEL, 1995), como será visto más adelante.

Aunque el desempleo juvenil es una tendencia manifiesta aún en países desarrollados, la situación por la que ha venido atravesando América Latina ha llevado a que día a día su gente joven incremente su participación en la maquinaria productiva, en donde las posibilidades de obtener un empleo se dificultan aún más para aquellos que no cuentan con experiencia suficiente, formación apropiada y que proceden de hogares con nivel socioeconómico bajo. Las situaciones de este tipo tienen repercusiones en el acceso a los mercados de trabajo y a la sociedad en general, afectando seriamente la equidad y la estabilidad social.

Algunos datos ilustrarán mejor la situación de los jóvenes latinoamericanos en cuanto a su acceso al empleo. En primer lugar se presenta un cuadro con la **tasa general de desempleo** en diversos países de América Latina tomando como referencia el año 1997. Inmediatamente después se expone otro cuadro con **las tasas de desempleo juvenil** en los mismos países entre los años 1997 y 1999:

Tasa general de desempleo en América Latina, 1997

País	Tasa general de desempleo 1997
Argentina/ a	15.7
Bolivia/ b	3.6 (1995)
Brasil/ c	5.7
Chile/ d	5.3
Colombia/ e	13.3
Costa Rica/ f	5.9
Ecuador/ f	9.3
El Salvador/ f	7.7 (1996)
Honduras/ f	5.2
México/ g	3.7
Panamá/ f	15.4
Paraguay/ h	6.4
Perú/ f	8.4
Uruguay/ i	11.6
Venezuela/ f	11.9

Fuente: OIT. Panorama laboral 1998.

- | | |
|--------------------------------------|---------------------|
| a. Gran Buenos Aires | f. País urbano |
| b. País urbano | g. 41 áreas urbanas |
| c. Seis regiones metropolitanas | h. Asunción |
| d. Nacional | i. Montevideo |
| e. Seis áreas metropolitanas (junio) | |

Desempleo juvenil en América Latina 1997 - 1999

Desempleo Juvenil en América Latina ^a	1997	1998	1999
	18.7	18.7	20.8
Argentina 15-19	28.1	24.8	25.6
Bolivia ^{d/ e} 10-19 20-29	5.0 5.4		
Brasil 18-24	11.0	14.0	15.0
Chile 20-24	13.4	14.1	18.7
Colombia 20-29	17.3	20.8	26.2
Costa Rica ^e 12 - 24	11.4		
Ecuador ^e 15-24	19.4		
El Salvador ^e 15-24	13.1		
Honduras ^e 10-24	8.4		
México 20-24	6.4	5.8	4.9
Panamá 15-24	27.0	26.4	24.4
Paraguay ^{e/f} 15- 19 20 - 24	13.7 12.7		
Perú 14-24	14.5		17.1
Uruguay 14-24	27.2	25.5	28.6
Venezuela 15-24	23.1	21.6	27.0

Fuente: Cinterfor/OIT. Elaboración OIT con base en datos oficiales de los países.

a. Promedio simple que incluye países y períodos con datos disponibles.

b. Cifra provisional

c. Enero-mayo

d. Año 1995.

e. País urbano

f. Asunción

Sumado al fenómeno del desempleo, ya en su momento fue comentado que la mayoría de los jóvenes que llegan al mercado de trabajo tienen una inserción precaria porque muchos de los empleos que consiguen no cuentan con protección ni contratos formales y, por tanto, sin calidad ni estabilidad. Los ingresos son bajos y las posibilidades de adquirir cualificaciones y experiencia para progresar son escasas.

Los jóvenes que provienen de hogares pobres son los que se ven más obligados a ingresar prematuramente al mercado de trabajo sin haber alcanzado una escolaridad adecuada: en Chile los jóvenes provenientes de hogares indigentes registran una tasa de desocupación que es cinco veces la de los jóvenes que provienen de hogares de altos ingresos; además, sólo registran la mitad de los años de escolaridad de sus pares. En Costa Rica los jóvenes que provienen de familias pobres, comparados con los de familias no pobres, registran una tasa de desempleo de más del doble y sólo el 65% de los años de escolaridad. En Perú una comparación similar muestra una tasa de desempleo que se triplica (Tokman, 1997). En Uruguay el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas registra valores sensiblemente superiores entre la población adolescente trabajadora con relación a la no trabajadora, en tanto que situaciones de pobreza (NBI y Pobreza Inercial), combinadas con el área geográfica, dan lugar a que un tercio de la población adolescente uruguaya trabaje¹².

Las dificultades en el acceso o permanencia de los jóvenes uruguayos en el mercado de trabajo se han venido manifestando sobre todo en las últimas décadas. Ello explica, al menos en parte, que más de un 50% de la tasa global de desempleo se deba al desempleo juvenil. Un estudio más reciente¹³ sobre el comportamiento del empleo en el país señala que en la década de los noventa los individuos entraron al mercado de trabajo más prematuramente que en la década anterior. También ocurrió que los adolescentes entre 14 y 19 años (aún cuando representan una minoría en la proporción total del empleo) tuvieron mayores dificultades para obtener su primer trabajo con relación a otros grupos de edad. Asimismo, para el grupo de jóvenes de 20 a 24 años que son jefes de hogares la situación tampoco deja de ser sumamente complicada si se considera que su tasa de desempleo tendió a ser superior que la de los jefes de hogares de otros grupos de edad (Díez de Medina, 1992).

12 Población trabajadora entre 14 y 17 años. Del estudio FAS/ UNICEF/ MTSS (1998), *Condiciones Sociolaborales de los Adolescentes en Uruguay*, basado en las Encuestas Continuas de Hogares 1984, 1989 y 1994.

13 Cassoni, Adriana. 2000. *Desempleo y precariedad en el empleo en Uruguay: ¿quiénes son los perdedores?* Uruguay. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Por lo general el fenómeno del desempleo se concentra mayormente en los hombres y mujeres de 14 a 24 años debido a que una alta proporción busca trabajo por primera vez, aunque suele agudizarse aún más entre los jóvenes menores de 20 años que pertenecen a los hogares más pobres (Cassoni, 2000). Datos de 1998 indican que el 40,9% de los jóvenes uruguayos desocupados provenían del 20% de los hogares pertenecientes al primer quintil. Cuando se escala hasta el segundo quintil (40% de los hogares más pobres), se encuentra que 65,8% de los jóvenes estaba desempleado (Projovent, 2000).

La situación expuesta hasta el momento se presenta en medio de una paradoja: los adolescentes y jóvenes han mejorado notoriamente su inserción en la educación formal, el analfabetismo ha disminuido y la cobertura de los niveles de educación primaria y media ha aumentado. Es decir, que a pesar de que se cuenta con más años de escolaridad que las generaciones precedentes, las dificultades en la inserción y permanencia en el mercado de trabajo son mayores.

1.3. Enfoques propuestos para el abordaje del problema de desempleo juvenil

El problema del desempleo juvenil es un tema fundamental en las políticas públicas que, debido a su complejidad, ha sido ampliamente estudiado y debatido desde diversos ángulos que bien pueden ser complementarios. Dado que los programas de capacitación evaluados que se presentan en este trabajo son producto de políticas que han tenido como objetivo combatir el desempleo de los jóvenes a través del mejoramiento de sus condiciones de inserción laboral -desde sus distintas dimensiones-, se considera pertinente la precisión de algunos conceptos, premisas y tendencias de carácter teórico que otorgarán un soporte más riguroso a este marco de discusión y análisis.

Las perspectivas sugeridas para el abordaje de la problemática planteada son las siguientes: 1) Inserción Laboral y Desempleo; 2) Pobreza y Exclusión Social; y 3) Educación y Formación Profesional.

1) Inserción laboral y desempleo

La *inserción laboral* se refiere a las personas que logran acceder a un trabajo a cambio de un salario o un beneficio. En contraposición, el *desempleo* se remite a las siguientes situaciones: cuando las personas han sido suspendidas de sus empleos quedándose sin trabajo; las personas que están buscando un empleo porque están dispuestas a trabajar; o las que están a la espera de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo, pero que todavía no lo hacen.

Desde el punto de vista conceptual, comúnmente el *desempleo* se clasifica en dos grupos: el primero comprende al desempleo por demanda agregada deficiente y se refiere a aquel que se produce cuando no hay suficientes vacantes para proporcionar trabajo a toda la población activa, independientemente de su formación o rama de aplicación, lo cual implica que en el conjunto de la economía haya más trabajadores procurando trabajo que puestos de trabajo. Esto tiene relación con las variaciones del ciclo económico.

El segundo grupo se divide a su vez en tres tipos de desempleo¹⁴: (i) friccional¹⁵; (ii) estructural¹⁶; y (iii) estacional¹⁷. Respecto a estos tres tipos de desempleo, debe acotarse que el límite entre uno y otro colinda en lo que dentro de una economía se defina como “mercado”. Mientras mayor sea el número de ocupaciones y lugares considerados como mercados independientes, el desempleo friccional y estacional tendrán menor incidencia, en tanto que adquirirá mayor relevancia el componente estructural.

En cuanto a la decisión de un individuo de participar en el mercado laboral, habitualmente tiene que ver con un proceso en el que influye la situación de su economía doméstica: la composición del hogar y su capacidad de generar el nivel de ingresos adecuado es lo que llevará a determinar el grado de necesidad de que otros miembros contribuyan en la recomposición de dicho ingreso familiar. Desde el punto de vista teórico este es un fenómeno que se remite a la “hipótesis del trabajador añadido”¹⁸, la cual sostiene que cuando el jefe de familia está desempleado (o que los ingresos del hogar son bajos), otros miembros del hogar -como los jóvenes y las mujeres- deciden su entrada a la población activa.

14 Esta clasificación está basada en Hamermesh y Rees (1984).

15 *Friccional*: corresponde al que se produce por las vacantes no cubiertas en las mismas ocupaciones y los mismos lugares. Esto se debe al desfase en los tiempos de acoplamiento entre trabajadores desempleados y puestos de trabajo. La existencia de factores que faciliten el encuentro entre empresas y trabajadores, como por ejemplo los intermediarios eficientes en el mercado de trabajo –agencias de empleo, instituciones de capacitación y la red que conforma el capital social de hogar de procedencia del individuo- afectará positivamente la reducción de este tipo de desempleo.

16 *Estructural*: se trata de “fricciones” más persistentes por el desacoplamiento entre los desempleados y las vacantes, debido a que las cualificaciones no coinciden con lo requerido o que los puestos de trabajo se encuentran en otras localidades. Este tipo de desempleo exige la búsqueda en otros mercados fuera de la zona, el reciclamiento de los trabajadores, la flexibilización de los salarios y el traslado de los puestos de trabajo hacia nuevos lugares.

17 *Estacional*: es cuando el desempleo se da en las actividades regidas por el tiempo o el calendario porque éstos son los que determinan el momento en el que se puede producir o que se requiere de la contratación de personal.

18 Esta hipótesis se remonta a la década de 1930, la cual sostenía que durante una depresión la población activa sería superior a la tendencia a largo plazo, lo que implica que se sobreestimaba el desempleo en el sentido de que la creación de un nuevo empleo podría llegar a reducir por dos personas el número de desempleados (referencia citada por Hamermesh y Rees, 1984).

No obstante, los miembros del hogar que ingresan a la PEA a edad temprana enfrentan tasas de desempleo más acusadas, en gran medida por la falta de capital humano acumulado a través de la educación y la experiencia¹⁹. Los trabajadores más jóvenes aún no cuentan con la suficiente formación específica y cuando consiguen un empleo, por lo general, se trata de puestos poco cualificados y/o inestables que los coloca en una condición de suma vulnerabilidad ante cualquier descenso de la demanda de trabajo. Una forma de contrarrestar tal situación es a través de la educación. De acuerdo con la *teoría del capital humano*, los incentivos para hacerlo son mayores para las personas jóvenes ante la expectativa de poder recuperar a lo largo de su vida la inversión que supuso los años de estudio²⁰. Diversos estudios han sido realizados para identificar cuál es el momento óptimo del *ciclo vital* para trabajar y continuar recibiendo capacitación y formación profesional²¹ y a través de ellos se ha llegado a la conclusión de que el momento más productivo de la vida para aprender es en la juventud²².

Junto con las situaciones anteriores, existen otras que también influyen en el salario de reserva de una persona -incluyendo el de los jóvenes- y su consecuente decisión de pertenecer a la población activa (Hamermesh y Rees, 1984). Algunos ejemplos al respecto pueden hallarse en situaciones que incluso se relacionan con los roles de género, tales como la llegada de un nuevo miembro a la familia o el número de hijos en el hogar, donde las mujeres son las que se ven afectadas en mayor medida, sobre todo cuando tienen menor nivel educativo. En cambio, cuando la mujer cuenta con más educación, la probabilidad de pertenecer a la población activa aumenta. En el caso de los hombres casados -aún siendo jóvenes- las tasas de actividad suelen ser más altas que las de los solteros, lo que se atribuye principalmente a la presión de las responsabilidades de jefe de familia. Sin embargo, las variaciones a la baja en los salarios de los maridos jóvenes reducen el salario de reserva de las esposas, quienes se ven obligadas a salir a buscar trabajo para complementar el ingreso del hogar.

Desde el punto de vista del desempleo, un trabajador casi siempre tiene que realizar grandes esfuerzos para encontrar trabajo entrando en contacto con un gran

19 Aunque la educación formal es uno de los caminos para acumular capital humano, esta teoría asume que también hay otro camino a través de la experiencia adquirida en el trabajo con la capacitación y la formación práctica. Entre los principales teóricos de la acumulación de capital humano a través de la capacitación en el trabajo, así como sus implicaciones en los salarios y en la oferta laboral, están Gary Becker (1962 y 1964) y Jacob Mincer (1962 y 1974).

20 Yoram Ben-Porath (1967) es autor de uno de los artículos clásicos sobre este tema, tal como lo ha citado Ernst R. Berndt (1996).

21 Gelbert Ghez & Gary Becker (1974) y Alan Blinder & Yoram Weiss (1976) realizaron estudios sobre los perfiles de rendimiento de las personas en distintos aspectos a lo largo de su ciclo vital.

22 Esta es una afirmación sustentada por la *teoría del ciclo vital*. La cita se atribuye Harold Lydall (1968), que fue parafraseado por Berndt (1996).

número de empleadores. Si la tasa de desempleo es muy elevada, es posible que los trabajadores acepten las primeras ofertas recibidas por la incertidumbre de que puedan haber ofertas mejores. Además, la postergación de aceptar una oferta aumenta la probabilidad de que esas vacantes sean ocupadas por otras personas, por lo que cada búsqueda extra que se haga aumenta el costo de oportunidad.

El tiempo adquiere un valor relevante para el trabajador desempleado durante el período de búsqueda por los costos en los que tiene que incurrir. Esos gastos que tiene que asumir el trabajador (costo marginal) aumentan cuando no se acepta la mejor oferta encontrada, pues el beneficio obtenido por entrar en contacto con un nuevo empleador va disminuyendo cuanto más se prolongue la búsqueda.

La búsqueda de empleo se realiza a través de canales formales e informales. Los primeros se refieren a los intermediarios institucionalizados del mercado de trabajo, tales como los servicios públicos de empleo, las agencias privadas de colocación, los anuncios de prensa y radio, los centros de enseñanza y las oficinas de contratación de los sindicatos. Los canales informales de búsqueda se refieren a aquellos donde no ha mediado ninguna oferta previa, como pueden ser las referencias de empleados actuales, personas conocidas, anuncios en la puerta de los establecimientos, etc.. Los trabajadores más jóvenes tienen mayor tendencia a recurrir a este segundo tipo de estrategias de búsqueda, posiblemente porque cuentan con menos cualificaciones y experiencia.

Durante dicho proceso de búsqueda, el trabajador va revisando el salario que está dispuesto a aceptar (salario pedido) conforme vaya recibiendo ofertas de trabajo. El ajuste de ese salario también está relacionado con la duración del desempleo, la cual actúa de manera distinta según el salario de reserva de cada persona. Al respecto, la situación de los varones casados nuevamente resulta ser un buen ejemplo, en la medida que sus salarios tienden a ajustarse más rápido a la baja, por el rol que asumen respecto a las responsabilidades familiares frente a las cuales se ven obligados a aceptar sin demora un empleo.

2) Pobreza y exclusión social

El desempleo, las ocupaciones precarias y la insuficiencia de ingresos son procesos que dan lugar al surgimiento de grupos sujetos a caer en situaciones de pobreza y exclusión social. Los sectores pobres y excluidos son los que enfrentan mayores problemas en la inserción laboral. Cuando se trata de jóvenes pertenecientes a esos sectores, la situación se agrava por las dificultades propias que presenta la inserción de los miembros más jóvenes de la población activa. Los hogares encabezados por jóvenes de estas edades (sobre todo entre 20 y 24

años), son altamente vulnerables a situaciones de desempleo y bajos ingresos (CEPAL, 1998).

Es por ello que otro de los ejes explicativos se remite a las situaciones de *pobreza* y *exclusión social* que aquejan a los jóvenes, lo cual implica que el enfoque no se limita a la concepción clásica del estudio de la *pobreza*, sino que la noción de *exclusión social* resulta complementaria para contemplar situaciones que permiten la ampliación de interpretaciones de un panorama social cada vez más complejo.

La categoría de “pobre”, entendida desde una concepción tradicional, se atribuye a los jóvenes con insuficiencia de recursos para acceder a un grupo de necesidades básicas definidas a partir de un conjunto de condicionamientos y convencionalismos sociales preestablecidos (FAS/UNICEF, 1996). Por tanto, los ingresos que recibe el hogar de esos jóvenes son el indicador de las capacidades de acceso sobre bienes y servicios.

Sin embargo, la pobreza constituye una situación difícil de aprehender y contextualizar como objeto de estudio, debido a que en su origen intervienen diversos factores que actúan interactivamente, tales como demográficos, culturales, sociales, económicos y políticos. En consecuencia, la pobreza “tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso”, según enfatiza el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano 1997. Por tanto, la incorporación de algunas dimensiones socioeconómicas ayudarán a definir mejor la caracterización de los jóvenes pobres:

Pobreza y familia: la pobreza y las carencias críticas serán más acentuadas en jóvenes procedentes de familias que han sufrido procesos de desintegración o que no están completas, en donde los recursos se han visto menguados por la falta de integrantes claves en el aporte de ingresos. Las tendencias observadas en la población, por lo general, apuntan a que los guarismos más altos de pobreza se concentren en los hogares incompletos y, en segunda instancia, en los hogares extendidos. Otro problema que se observa lo representan los hogares completos con hijos, cuya interpretación es posible a partir del ciclo vital de los individuos y la pareja: las parejas jóvenes con hijos carecen de la capacidad de generar ingresos adecuados a sus necesidades de reproducción social. Esto, a su vez, evidencia que la socialización de los hijos de las generaciones más jóvenes -de uruguayos- se lleva a cabo en situaciones de pobreza (Katzman, Beccaria, Filgueira, et - al, 1999).

Pobreza y educación: la ausencia de capital educativo predispone a los individuos a caer en situaciones de pobreza. Además, las carencias críticas (como hacinamiento o bajo clima educacional del hogar) poseen un efecto importante

sobre la subsiguiente adquisición de credenciales educativas y conocimientos en general. Los bajos niveles de instrucción, bajos ingresos y desempleo alto tienden a conjugarse en una serie de atributos negativos para escapar o mantenerse fuera de situaciones de pobreza (*ibídem*). Un estudio del INE basado en la Primera Encuesta Nacional de la Juventud²³ señala que el no haber completado determinados niveles de enseñanza formal puede constituirse en una desventaja a la hora de la inserción, consolidación y ascenso del joven en el mundo laboral. En el mismo estudio se señala que entre los jóvenes de 15 a 24 años los porcentajes de marginados en términos educativos se incrementan en la medida que se desciende en la escala de ingresos del hogar de pertenencia (INE/CEPAL, 1994).

Un elemento más a destacar es la relación del nivel de educación materna con el grado de pobreza de la familia y el capital educativo del joven. El origen sociocultural de los jóvenes, sumado a su falta de educación presente, está condicionando fuertemente a que en un futuro sean seguros candidatos a diversas formas de pobreza y/o exclusión²⁴.

Pobreza y participación en el empleo: el mercado laboral se tornó en una de las formas centrales de incorporación social, con lo que el mapa de las vulnerabilidades individuales ha sido radicalmente redefinido. Uno de los aspectos en donde ello se refleja es en la alta participación de los grupos más jóvenes en la PEA, lo cual generalmente va asociado a una peor calidad de vida en términos de ingresos de los hogares de origen. Además del nivel de ingreso, los factores que más parecen incidir en su decisión de participar o no en el mercado laboral son aquellos que hacen referencia a las tasas de actividad²⁵, de dependencia²⁶ y desempleo dentro del hogar (Diez de Medina, 1992). Para los jóvenes provenientes de hogares marginados, la disyuntiva entre estudio y trabajo prácticamente no existe por tener que contribuir con el sustento familiar. La necesidad de trabajar hace propicia la deserción de los estudios curriculares o su postergación hasta que terminan por abandonarlos. Esa situación bloquea la posibilidad de contar con el capital humano requerido para incorporarse a una fuerza laboral de calidad, por lo que terminarán constituyendo una oferta de trabajo sin demasiadas perspectivas de superación, favoreciendo las condiciones de reproducción del *círculo vicioso de pobreza*.

23 INE-CEPAL. 1994. *¿Quiénes son los jóvenes uruguayos más desfavorecidos?* Un análisis de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud. Montevideo, INE - CEPAL. p 71.

24 CEPAL. 1991. *Los jóvenes de Uruguay. Esos desconocidos*. Análisis de la Encuesta Nacional de la Juventud. Montevideo. CEPAL. p 182.

25 Entendiéndose por tal el porcentaje de activos en el total de mayores de 14 años.

26 Entendiéndose por tal la cantidad de inactivos por ocupados dentro del hogar.

Cuando se revisan las condiciones de actividad y se constata que los jóvenes marginados se encuentran desocupados en proporciones más altas que el resto del conjunto de la PEA desocupada, también se corrobora que esta proporción llega a ser mayor entre los adolescentes más desposeídos culturalmente (que no llegaron a completar la educación primaria) (INE/ CEPAL, 1994). El Panorama Social de América Latina 1997 (CEPAL, 1998) pone de manifiesto la importancia decisiva del nivel educativo para asegurar mejores oportunidades ocupacionales.

Por su parte, la *exclusión* alude a un debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad y que le otorgan una identidad y una referencia de pertenencia a un sistema social. *Pobreza* fundamentalmente se refiere a carencias materiales (especialmente ingreso) capaces de asegurar el bienestar mínimo material de los hogares y de los individuos que lo integran. De este modo, pobreza se opone a bienestar material, en tanto que exclusión social se opone a integración social.

El concepto de *exclusión social*²⁷ presenta una gran ventaja: a pesar de que también hace referencia a los problemas que comúnmente se han tratado como pobreza o marginación, la perspectiva de exclusión permite encararlos en forma distinta, ya que el análisis es abordado a partir de un conjunto de acciones sociales que se desarrollan en un tiempo determinado (procesos), con lo que se evita imputar conceptos a individuos concretos (como es el caso de los métodos de medición de pobreza más usuales, tales como la Línea de Pobreza (LP) o el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)), trazando fronteras clasificatorias decisivas entre pobres y no pobres. (Katzman, Beccaria, Filgueira y otros, 1999).

La pertinencia de mantener la división entre ambos conceptos (pobreza y exclusión) responde a que ello hace posible considerar un conjunto más amplio de dimensiones. Ambos ejes no necesariamente coinciden uno con el otro, es decir,

27 La noción de exclusión social surge en Europa en la década de los sesenta para referirse a realidades emergentes, en un primer momento sobre "grupos problema", para luego hacer alusión a situaciones como el aumento del desempleo y el desmoronamiento del Estado de Bienestar que afectaba a sectores cada vez más amplios (Wormald, Ruiz - Tagle, 1999). Desde una visión europea, el surgimiento del fenómeno de la exclusión se remonta a la historia misma del capitalismo, la cual ha venido marcada por el juego de dos tendencias contradictorias: por un lado, propicia la exclusión social como condición necesaria para la proletarianización activa; por el otro, una tendencia a la integración social, aunque de naturaleza conflictiva, "basada en las luchas obreras y plasmada en el proceso de reforma social". Ello dio lugar a la configuración de un mecanismo de integración social (no exento de contradicciones y conflictos), denominado Estado de Bienestar o Estado Social. En este nuevo escenario los mecanismos de integración social irán evolucionando hasta alcanzar una transformación radical con una mayor articulación en torno al empleo (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996).

un sector puede estar inserto en el mercado de trabajo y ser pobre porque sus ingresos los mantienen en una situación de pobreza, en tanto que una persona puede no estar en situación de pobreza, pero su inserción laboral y social ser de una fragilidad tal, que tampoco sería correcto ubicarlo en una situación de integración social. Por tanto, la exclusión social es vista como una manera de analizar cómo y por qué las sociedades y las economías sistemáticamente marginan a unos e integran a otros.

El crecimiento económico ha generado tensiones inevitables en el mercado, generando problemas de adaptación y reinserción a una parte de la población, que por sus características propias o por su falta de formación, terminan siendo expulsados del mercado de trabajo (Castells, 1990).

Una concepción interesante es la que presentan Laparra, Gaviria y Aguilar (1996), quienes consideran que la exclusión social es un fenómeno que va más allá de la insuficiencia de ingresos e incluso de la participación en la fuerza laboral. Esta se expresa en ámbitos como el de la vivienda, la salud y el acceso a los servicios. “La exclusión va más allá de la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada”, que lleva a situaciones de pobreza con escasas perspectivas de mejora.

En esta tesitura, Rosanvallon señala que las “*nuevas desigualdades*” hoy en día no solamente se producen en las formas tradicionales o estructurales originadas por las jerarquías de ingresos entre las distintas categorías sociales, sino que también se están produciendo al interior de esas categorías. Las formas de exclusión son producto de desgarros y fisuras del tejido social, que dificultan la construcción de sujetos colectivos con intereses comunes (Rosanvallon, 1995 y 1996).

En el caso europeo el término de exclusión, en general, ha llevado a suplir al de pobreza debido a que ésta, en términos absolutos, ha sido prácticamente erradicada. En América Latina, en cambio, es bien sabido que, salvo situaciones particulares, las poblaciones afectadas por la pobreza y la discriminación cultural siguen tocando a amplios sectores de las sociedades.

Vale aclarar que exclusión no es sinónimo de completa desintegración y ruptura de vínculos entre un individuo o un grupo y la sociedad, sino que se concibe desde sus posibilidades de acceso a distintas dimensiones (económica, institucional y cultural) inmersas en procesos que van cambiando a través del tiempo y que llevarán a la inclusión o exclusión de esos sujetos en el sistema social (Wormald y Ruiz - Tagle, 1999).

Las distintas dimensiones de la exclusión se refieren a las carencias o precariedades en los ámbitos económico, institucional y cultural: *i) la dimensión mate-*

rial o económica es la inserción de los individuos en el mercado laboral, la cual está condicionada en buena medida por los activos sociales²⁸ de las personas, y cuyos retornos se miden en términos de satisfacción de sus necesidades materiales (noción de pobreza); *ii) la dimensión institucional* alude al acceso a las leyes, normas e instituciones que regulan los intercambios sociales y económicos; y *iii) la dimensión cultural* abarca las orientaciones y valores que regulan la interacción. Implica la aceptación o negación del “otro” en la vida cotidiana.

Teniendo presentes estos conceptos, otro problema que puede ser ubicado en una dimensión socio-cultural es que, a pesar del amplio reconocimiento que se le otorga a la educación como uno de los caminos más idóneos para superar la exclusión, no está en discusión la cuestión de la cobertura porque ya es impartida de facto a los grupos excluidos. El foco de atención más bien se dirige a que ésta resulta ser de baja calidad e incompleta, lo que inevitablemente sigue conduciendo a la reproducción y expansión de la segmentación educativa y, por tanto, de la exclusión social (Jacinto, Lasida, et al, 1998 y Cinterfor/OIT, 2000).

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que los **activos sociales** cobran un papel muy importante en la explicación de los procesos de inclusión o exclusión social de los individuos, ya que se refieren al conjunto de recursos que un hogar dispone y que puede movilizar en un momento dado para mejorar su bienestar o evitar un descenso en el nivel del mismo. De acuerdo con la definición propuesta por Kaztman, Beccaria, Filgueira y otros (1999), los activos sociales se componen de la siguiente manera:

- a) *Capital físico*: presenta dos modalidades básicas: *i) capital financiero*, que es el ahorro monetario, rentas y créditos a que pueden acceder, así como acciones, bonos, etc.; *ii) capital físico*, que incluye la vivienda, animales, maquinarias, medios propios de transporte, etc..
- b) *Capital humano*²⁹: incluye el trabajo como activo principal, más el valor agregado que traen las inversiones en salud y educación.
- c) *Capital social*³⁰: son las redes de reciprocidad, confianza, contactos y acceso a información. Este tipo de capital es entendido como uno de los activos de los individuos y de los hogares que mide la capacidad de desempeño de éstos en la estructura social, a través de su movilización para el aprovechamiento de las

28 Para ampliar información consultar: Kaztman, Beccaria, Filgueira y otros, 1999. *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile. OIT/ Fundación Ford. p. 1-14.

29 Referencia original: Becker, G. 1967 y 1981; y Becker y Lewis, 1973.

30 Autores pioneros en el manejo del concepto: Granovetter, 1974; Bordieu, 1985; Coleman, 1990; North, 1990; y Putman, 1993.

oportunidades que eleven su bienestar (Moser, 1996). El Capital Social actúa como soporte informal que da lugar al intercambio de riesgos entre hogares, lo que permite al individuo esperar que los retornos de las decisiones asumidas sean mayores.

La operatividad del Capital Social en el mercado de trabajo³¹ se refiere a que la estructura de oportunidades de una persona está delimitada por la información manejada y los vínculos potenciales, sobre todo cuando ésta ya ha alcanzado determinado nivel educativo (Granovetter, 1974). Esto significa que también la dotación de Capital Social de los hogares está presente en las decisiones de los individuos sobre su educación. Consecuentemente, las redes de pertenencia de los miembros del hogar afectan las expectativas que se tengan sobre los retornos de la inversión en educación e influyen en las probabilidades de acceso al mercado de trabajo.

Los factores de exclusión social asociados al mercado de trabajo

Un estudio relativamente reciente³² muestra que, al menos en el contexto latinoamericano, el factor económico es el que ha ido cobrando mayor peso debido a que se ha dejado que la libre competencia, a través de los mercados sin una regulación institucional adecuada, sea la que constituya el mecanismo de inclusión para unos y de exclusión para otros. Por tanto, **el mercado de trabajo** juega un rol decisivo en la integración social regional.

De esta forma, la noción de exclusión social es concebida como una herramienta conceptual complementaria para analizar el fenómeno de integración o exclusión entendido como *la inserción o marginación de jóvenes vulnerables en el mercado laboral*, así como el papel que juegan las instituciones de formación profesional en ese proceso de inserción laboral.

Los factores de exclusión social asociados al mercado de trabajo descansan en fenómenos tales como: i) los que limitan el acceso al mercado; ii) los que se refieren a la disminución de la calidad del empleo (asociada a la protección de la seguridad social) y el subempleo; y iii) el deterioro de los ingresos reales y los diferenciales de ingresos.

El desempleo, la precariedad e inestabilidad del empleo son formas de exclusión vinculadas a factores de naturaleza económica, institucional y de funcionamiento

31 Para ampliar referencias bibliográficas: Adrián Fernández y Juan Marcelo Perera (2000) en su trabajo sobre "Acceso a la educación terciaria en Uruguay" manejan una amplia gama de bibliografía específica sobre el tema.

32 OIT-IIEL. 1995. *La exclusión social en América Latina*. Foro Regional, Lima Perú. OIT-IIEL.

del mercado. Los primeros dan cuenta de los desajustes medidos entre oferta y demanda de trabajo; los segundos, de la ausencia o disminución de las regulaciones laborales, la falta de un contralor de las mismas o las diferencias de los distintos grupos de trabajadores en cuanto al poder de negociación. Por último, se refiere a los factores de funcionamiento del mercado asociados a la segmentación del mercado de trabajo que dificulta la movilidad de los trabajadores (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Además del acceso al empleo como factor de inclusión social, también es determinante la calidad del empleo, dado que los buenos o malos empleos condicionan una exclusión relativa que tiene que ver con la calidad de vida de los trabajadores, la cual no se asocia exclusivamente con la disponibilidad de ingresos y posibilidades de consumo presente, sino también con la estabilidad y seguridad futuras. Algún ejemplo puede ilustrar lo relativo al caso de los jóvenes en Uruguay: en la población entre 14 y 24 años que trabaja en las áreas urbanas del país, se observa un porcentaje mayor de inestabilidad que en el total de la población ocupada. Dentro de este grupo de edad, los más jóvenes (14 a 19 años) son los que presentan aún más dificultades para insertarse en empleos formales. Esta situación ha tendido a agravarse, principalmente para los varones de este grupo de edad más joven: mientras que a principios de la década del noventa 34.2% de ellos se ocupaban en el sector informal, hacia 1996 lo hacía el 42.6% (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Los jóvenes se enfrentan a un mercado que exige cada vez más calificaciones, al mismo tiempo que otorga un gran valor a la “experiencia previa”. Ello ha derivado en la generación de un círculo vicioso que da lugar a un alto porcentaje de buscadores de trabajo con falta de experiencia laboral. De los jóvenes que llegan a insertarse, un gran número de los empleos son de alta inestabilidad, no proporcionan la “experiencia previa” requerida por los empleadores y tampoco son compatibles con los niveles educativos y las aspiraciones de esa fuerza de trabajo joven (CEPAL, 1991 y Díez de Medina, 1992). Al respecto Cassoni (2000) en un estudio reciente sostiene que la precariedad del desempeño de los jóvenes en el mercado laboral se debe a su falta de experiencia, siendo esto un factor determinante (al igual que la escolaridad) en la probabilidad de estar desempleado.

En cuanto a la duración del desempleo, la mitad de los que padecen períodos prolongados de desempleo (más de 12 semanas), son jóvenes entre 14 y 24 años, los cuales en su mayoría pertenecen a los hogares de los dos primeros quintiles de ingresos. La búsqueda del “primer empleo”³³ es un auténtico proble-

33 El problema del primer empleo ha sido ampliamente debatido en los países desarrollados y también por la OIT al tratar de buscar una solución para el divorcio entre formación y trabajo. Asimismo, se ha buscado que los empleadores también se involucren y reduzcan el riesgo de la incertidumbre ante el eventual rendimiento de un joven inexperimentado y que carece de antecedentes laborales (Díez de Medina, 1992).

ma para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo, sobre todo si se considera que no existe un nexo entre el sistema educativo curricular (formal, de formación profesional o técnico) y la demanda laboral.

Como complemento de lo anterior, el grado de integración o exclusión social de los jóvenes también está condicionado por los activos sociales de sus hogares de procedencia. Ello condiciona fuertemente su ubicación laboral y la composición salarial. Al respecto Kaztman (1996) reitera el valor del capital humano y la necesidad de una distribución más equitativa del capital social, argumentando que: *“creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias. Los contactos sociales, con todo lo que ello implica, tienen una gran significación, tanto a nivel personal como a nivel social, para el aprovechamiento pleno del capital humano”* (Kaztman, 1996).

La disparidad percibida en la remuneración del trabajo de los jóvenes también encuentra su explicación en la existencia de otros factores de exclusión que no se remiten exclusivamente al nivel educativo alcanzado. El estatus económico de partida ejerce una influencia significativa (asociado al ingreso del jefe del hogar y, por tanto, a los activos sociales). De acuerdo con CEPAL, en la medida que el jefe del hogar tiene mejor inserción, los jóvenes ocupados alcanzan mejores remuneraciones.

Algunos estudios han observado que en Uruguay las cadenas reproductivas de situaciones laborales deben ser muy tenidas en cuenta para explicar las disparidades de ingresos (Diez de Medina, 1992), en la medida que el estatus económico del hogar parece ejercer un efecto “nepotismo” que impacta en forma importante sobre la formación salarial de los jóvenes.

Los datos de la Encuesta Nacional de la Juventud (1991) revelaron que, del total de la población joven que tenía experiencia laboral, solo el 35% había conseguido empleo por métodos de referencia común para todos. Este dato puede ser considerado como un indicador del papel que juegan las relaciones personales en este país en la obtención de un trabajo.

Lo anterior no significa que la educación pase a ser un determinante de segundo plano en la inserción y remuneración del trabajo en general, y en específico en el caso de Uruguay. La correlación entre educación e ingreso y entre educación y pobreza se encuentra ampliamente documentada.

3) Educación y Formación Profesional

Se ha visto que el incremento de los niveles de calificación entre la población es una forma de lograr equidad porque contribuyen a mejorar la empleabilidad de las personas (Cinterfor/OIT, 2000). Tanto la *educación* general como la formación profesional son estrategias fundamentales para atender gradualmente la igualdad de oportunidades que repercutirá en la integración social de aquellos grupos con fuertes carencias, especialmente de los jóvenes pertenecientes a sectores pobres.

Las políticas en torno a la generación de empleo, la capacitación y calificación laboral más cargadas de promesas son las que se dirigen a los sectores juveniles, porque allí es donde la inversión en capital humano posee mayor potencialidad y tiempo para arrojar importantes retornos. También es en estos sectores donde las acciones pueden tener mayor impacto para lograr romper el círculo vicioso de pobreza y exclusión social.

La capacitación laboral aparece como una alternativa de formación tendiente a brindar mayores posibilidades de inserción laboral e incluso puede resultar ser una experiencia que modifique la posición de los individuos en relación a los mecanismos de selección del mercado de empleo (Jacinto y Suárez, 1997). Esto halla sustento en la revaloración de la inversión en capital humano como fuente de desarrollo económico y social y como instrumento de combate a la pobreza (Kaztman, Beccaria, Filgueira, et al, 1999).

Hay autores como Lasida, Ruétalo y Berruti (1998) que incluso sostienen que algunas experiencias piloto de ofertas de capacitación posibilitaron el ingreso rápido a un puesto de trabajo en el sector formal de la economía. Este hecho resultó decisivo para romper ese círculo reproductor de pobreza en jóvenes que se habían visto obligados a abandonar tempranamente su educación formal. Sin embargo, ello no significa que la capacitación por sí misma sea suficiente para posibilitar la inserción laboral de los jóvenes procedentes de sectores de bajos recursos. Al respecto estos autores señalan que el apoyo a la inserción laboral también supone una redefinición de la capacitación mediante la extensión de los alcances de su intervención y la postergación del momento del egreso.

Para elevar las potencialidades de empleabilidad de estos jóvenes, los programas de educación y capacitación deben tener como punto de partida el reconocimiento de que esta población carece de las dotaciones de una formación básica, de competencias psico-sociales y de la capacitación laboral, constituyendo todas ellas los atributos esenciales para la inserción en el mercado de trabajo.

En consecuencia, una oferta de servicios de capacitación para estos grupos de jóvenes en situación de exclusión sociolaboral debe integrar diversos aspectos, entre los cuales Ramírez Guerrero (1998) destaca: educación básica, formación de competencias sociales flexibles y capacitación laboral específica, así como prácticas laborales concretas y adecuadas. En esta línea, es necesario tener en cuenta las diferentes vías potenciales para la inserción laboral y productiva de la población objetivo, tales como el empleo asalariado en el sector moderno, el empleo informal y el autoempleo. Cada una de esas vías requiere de estrategias y metodologías distintas.

Un aspecto no menos importante a tenerse en cuenta en el apoyo a la inserción laboral, es el de las diferencias de género, debido a que las mujeres jóvenes enfrentan mayores dificultades que los varones de las mismas edades y más aún cuando proceden de sectores populares. Es por ello que las instituciones con mayor éxito en el logro de la colocación y permanencia de adolescentes y mujeres jóvenes se caracteriza por haber desarrollado apoyos específicos y complementarios dirigidos a ellas (Lasida, Ruétalo y Berruti, 1998).

Situación de los programas formales y no formales de capacitación profesional

La formación para el trabajo ha estado vinculada a los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica³⁴. Mientras los cambios fueron dándose a ritmos moderados, las instituciones de formación lograron mantener niveles aceptables de actualización, tanto en su infraestructura y equipamiento, como en lo que al personal docente se refiere. Pero en las últimas décadas esas transformaciones tecnológicas han ocurrido a ritmos tan acelerados, que se ha producido una desarticulación entre los procesos de formación y el mundo de la tecnología aplicada a la producción y al trabajo.

Junto a la situación anteriormente expuesta se presentan tasas elevadas de desempleo juvenil, las cuales también encuentran parte de su explicación en el diseño y funcionamiento de las (políticas) instituciones del mercado laboral encargadas de facilitar la transición entre la educación y el trabajo, a través de la formación profesional e información sobre el mercado a aquellos que abandonan los estudios (Hamermesh y Rees, 1984).

34 Algunos de los aportes que la educación técnica ha hecho, sobre todo como alternativa formativa para jóvenes de sectores populares urbanos, son: 1) la fuerte contribución en los contenidos curriculares científico – tecnológicos; 2) la acumulación de experiencia en la articulación entre trabajo de taller, laboratorio y enseñanza teórica, para integrarlos a un marco más amplio de reflexión sobre educación general científico – tecnológica y; 3) ha sido fuente transmisora de una cultura de trabajo (Gallart, 1997).

Una de las respuestas de política laboral que ha producido gran expectativa es la modalidad de alternancia entre lugar de trabajo y centro de formación. Este enfoque ha sido llevado a su máxima expresión en la experiencia alemana del sistema de aprendizaje dual y se ha venido difundiendo extensamente en la región. Este sistema parte del supuesto de que la escuela o centro formativo mejorará el desempeño de sus alumnos en la medida que éstos se especialicen en conocimientos básicos y teóricos, al mismo tiempo que en la empresa podrán poner en práctica los conocimientos adquiridos y entrar en contacto directo con la tecnología y los problemas reales existentes en el trabajo y la producción.

Al hacer algunas comparaciones de modelos de capacitación profesional entre países, la mayoría de los europeos ha seguido un patrón similar al anteriormente descrito, con las correspondientes adaptaciones a las realidades específicas. En el caso de Japón, los estudiantes que no cursarán una carrera universitaria, desde la educación secundaria son colocados en su primer trabajo por sus propios profesores con la idea de que permanezcan en ellos (Rosenbaum y Kariya, 1989).

El modelo norteamericano clásico, en cambio, ha sido más criticado porque se considera que éste concibe a la formación profesional de una manera más tradicional (como ocurre en la mayoría de los países de América Latina). De acuerdo con Paul Osterman, los cuestionamientos se fundamentan en que los programas de formación profesional no han tenido el impacto adecuado, tanto en los niveles de salarios, como en la inserción laboral inmediata a la capacitación. Las razones que se atribuyen a los precarios resultados de dichos programas se refieren a lo siguiente: a pesar de que se hacen importantes inversiones tanto en equipamiento como en personal con calificaciones específicas, ambos capitales (físico y humano) rápidamente van quedando obsoletos. Pero como la inversión ya se ha hecho, las escuelas mantienen sus programas de entrenamiento desactualizados y, en consecuencia, dirigidos por la oferta y no por la demanda de capacitación (Osterman, 1995).

En América Latina persiste una situación análoga con relación a ese modelo de formación profesional norteamericano, guardando las debidas proporciones. En el caso concreto de las instituciones de formación y capacitación profesional latinoamericanas, ocurre que en su momento fueron exitosas para ayudar a articular los requerimientos económicos y sociales del sistema de sustitución de importaciones, pero hoy en día han mostrado ser incapaces de responder con la velocidad, flexibilidad y relevancia necesarias para generar el tipo de competencias ocupacionales actuales que demandan los mercados de trabajo regionales.

Al igual que en el caso norteamericano, las instituciones latinoamericanas correspondientes también han seguido la tendencia a convertirse en servicios orientados desde la oferta, a partir de la necesidad de dar uso a sus capacidades insta-

ladas. En el caso de programas dirigidos a poblaciones pobres, esa oferta es reducida, siendo un hecho que se agrava porque se les suele asignar los equipamientos más obsoletos y deteriorados, con recursos técnico - pedagógicos improvisados. Esto también se ha producido, en gran medida, por la falta de comunicación y coordinación entre el personal ejecutor de la capacitación y los sectores productivos, tal como apuntó Ibarrola (1991) en su momento.

En otro estudio sobre educación y pobreza, Larrañaga (1997) hace notar que las escuelas técnico - profesionales que se encuentran desvinculadas de las empresas, difícilmente se adaptan a los cambios que se producen en el entorno y su personal docente suele estar mal calificado. Asimismo, señala que distintas evaluaciones realizadas al respecto han llevado a cuestionar la eficacia de tales alternativas como herramienta para la formación profesional. Esto cobra especial relevancia desde una perspectiva de superación de la pobreza, si se considera que la mayor parte de los estudiantes de las escuelas técnicas pertenecen a familias que se ubican en niveles de ingresos bajos y medio - bajos, debido a que acuden con la esperanza de adquirir cierta preparación para luego incorporarse con urgencia al mercado de trabajo.

En esta misma línea, Pieck³⁵ (1998) sostiene que la mera canalización de capacitación técnica no basta para mejorar las condiciones de vida de los sectores pobres. Por más que las instituciones de formación profesional canalicen programas de capacitación hacia los sectores marginados, sus posibilidades de trascender resultan muy reducidas si no contemplan mecanismos de vinculación con actividades y situaciones productivas.

En el caso de Uruguay, el 50% de adolescentes que recluta el ciclo básico de educación técnica presenta necesidades básicas insatisfechas (UTU, 1992). Este dato es de suma trascendencia cuando se consideran las contradicciones que en esta modalidad del sistema educativo formal parecen hallarse: la edad de admisión a la formación profesional que imparte UTU es hasta los quince años (aunque no se cuente con educación primaria). Por su parte la legislación laboral admite el trabajo desde los catorce. De esta forma, los adolescentes que han desertado de la enseñanza media tienen que esperar un año más para acceder a la educación técnica formal que les insumirá al menos dos años más, por lo que los alumnos de esa modalidad se ven habilitados para comenzar a trabajar recién a los 17 años (tres años después de lo que lo hace la legislación). En consecuencia, la alternativa que propone el sistema de educación técnica formal es desalentado-

35 Enrique Pieck Gochicoa ha venido trabajando en diversas experiencias de formación para el trabajo con el Colegio Mexiquense, A. C. en el Estado de México (colindante a la Ciudad de México).

ra por la poca viabilidad que plantea a aquellos jóvenes que tienen necesidad inmediata de salir a trabajar.

Precisamente una de las fuertes críticas que ha recibido la educación formal es su falta de flexibilidad, que al no ofrecer alternativas, empuja a los jóvenes al mercado de la educación no formal que les ofrece modalidades rápidas y aparentemente articuladas con las demandas del mercado de trabajo, aunque dicha articulación en la práctica no siempre llegue a cumplirse.

El surgimiento de programas alternativos de formación profesional

Reconociendo los desajustes mencionados y el carácter estructural de la segmentación de los mercados, en los últimos años el sector público ha ido extendiendo una nueva ola de programas alternativos de formación profesional hacia los jóvenes carenciados, desempleados o inactivos en casi todos los países de la región latinoamericana, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile³⁶ durante la segunda mitad de la década de los ochenta bajo la denominación “Chile Joven”, dirigido a poblaciones juveniles en situación de riesgo social y/ o desempleo estructural.

A grandes rasgos, la mayoría de los programas apuntan a “generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral” (Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, 1995)³⁷. En términos de estrategia, estos programas presentan algunas diferencias en cuanto al énfasis que ponen en la dimensión de equidad o en la de contribuir a la eficiencia económica global. En cualquier caso, también plantean su aportación a la transformación productiva y al crecimiento económico, a través del desarrollo de una fuerza de trabajo más flexible y adaptable a las condiciones actuales de competencia (Cinterfor/OIT, 1998).

El modelo ofrece un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo psico-social, nivelación escolar y práctica laboral en empresas mediante las cuales se espera elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Las estrategias seguidas en la operación de esta nueva generación de programas se perfilan como modalidades innovadoras respecto al papel asumido por el sector público con relación a la capacitación. Algunos de los criterios de su estrategia de intervención se centran en lo siguiente:

36 La idea original fue tomada de la experiencia suscitada en Estados Unidos con el *Job Training Partnership Act (JTPA)*.

37 Tomado de: Cinterfor/ OIT. 1998. “Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional”. En: *Juventud, educación y empleo*. Montevideo. Cinterfor/ OIT.

- El Estado pasa a tener un rol subsidiario en tanto que abandona la ejecución directa de las acciones de capacitación y las delega a oferentes privados y eventualmente públicos, mediante un proceso de selección en el que los aspirantes tienen que demostrar que son capaces de ofrecer la capacitación más adecuada a lo solicitado a través de las licitaciones públicas. Por su parte, el Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, los mecanismos de evaluación y control y define la población objetivo. Asimismo, la pertinencia de las acciones propuestas por los oferentes es contrastada con las tendencias de demanda del mercado.
- Parte de la estrategia de terciarización de las acciones de capacitación es lograr una adecuación de la capacitación ofrecida por las instituciones privadas, a quienes se ha exigido que en los requisitos de presentación de ofertas se incluyan pasantías o contrataciones temporales de los beneficiarios en empresas.
- Se contempla el ofrecimiento de un subsidio económico a los jóvenes participantes en los programas, con el fin de tratar de retenerlos a lo largo del proceso de formación y práctica laboral.

Esta nueva modalidad de programas de capacitación exalta la necesidad de que los procesos de concentración y diversificación de la oferta de capacitación laboral estén adecuadamente acompañados por una capacidad organizadora con bases técnicas sólidas que ofrezca soporte adecuado. Además, deben contar con la legitimidad política y social suficientes como para garantizar coherencia y equidad al sistema desde el punto de vista de la inversión pública, así como los apoyos financieros y logísticos necesarios para su desarrollo adecuado (Ramírez Guerrero, 1998).

SEGUNDA PARTE

2. LA OFERTA DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA JÓVENES EN URUGUAY

2.1. Programas existentes

En Uruguay también existe un importante grupo de iniciativas preocupadas por la formación de jóvenes pobres y excluidos que ha logrado incorporar componentes de articulación entre el sistema productivo y el mercado de trabajo. La mayoría de estas iniciativas ha ido floreciendo desde la década de los ochenta, en respuesta a las crecientes dificultades y limitaciones por las que el Estado ha atravesado para enfrentar los problemas sociales. Algunas de esas experiencias pertenecen a organismos estatales en un intento de introducir formas de intervención innovadoras dentro de la gestión, enmarcadas en su proceso de auto-transformación.

En términos generales, las organizaciones plantean diversas formas de desarrollar intervenciones integrales que abarquen distintos aspectos del joven participante. La flexibilidad es una de las características de las estrategias de intervención. El trabajo juega un papel destacado en la oferta pedagógica y en la cantidad de horas de capacitación impartidas por estas instituciones, hallándose organizado de distintas formas, ordenadas dependiendo del énfasis que se ponga en las dimensiones educación - trabajo. Dentro de las propuestas que ponen mayor énfasis en la dimensión educativa se ubican las pasantías y las becas laborales, en tanto que en aquellas con prioridad en la dimensión trabajo se sitúan los contratos de trabajo temporales supervisados dentro y fuera de las instituciones, las inserciones asalariadas y los de cuenta propia a través de la capacitación en los talleres - escuela y la creación de empresas.

Varias de esas organizaciones realizan importantes esfuerzos para certificar los aprendizajes logrados por los jóvenes a partir de su intervención. No obstante, los logros para obtener el reconocimiento curricular alcanzan hasta el sexto año de escuela del sistema formal, en tanto que en el ámbito de la educación media todavía no parecen registrarse posibilidades similares.

En cuanto a las vinculaciones de estas organizaciones con el mundo del trabajo, el principal problema es que la mayoría de ellas ha definido las áreas u oficios de

capacitación basándose en la disponibilidad de máquinas, docentes, materiales y demás elementos con que se contaba para armar un taller, sin que necesariamente coincidieran con la demanda de recursos humanos. Buena parte de estos programas pertenece a un conjunto de esfuerzos poco coordinados, cuya acción es de carácter complementario por estar dirigida a responder a problemas sociales que el Estado no ha podido resolver o que, en su defecto, los resultados han sido insuficientes.

A continuación se hace un breve esbozo de las principales iniciativas existentes en Uruguay en el terreno de la formación profesional y el trabajo:

1) En el ámbito de la educación formal destacan:

- ***El Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)***: aunque en términos globales no se caracteriza por tener una fuerte vinculación con la estructura productiva, algunas de sus instituciones han llevado a cabo experiencias exitosas de articulación con el mercado de trabajo, tales como la Escuela de Electrónica, los cursos agrarios y las pasantías en empresas públicas y privadas.
- ***El Centro de Capacitación y Producción (CECAP)***: depende del Ministerio de Educación y Cultura. Desde hace más de 15 años ha venido brindando formación profesional a jóvenes en situación de pobreza, logrando desarrollar una amplia experiencia en integrar la programación curricular con los análisis del mercado ocupacional y la colocación, así como el seguimiento de sus egresados. A pesar de que su cobertura es limitada (300 jóvenes al año aproximadamente), este centro constituye una valiosa referencia institucional para la implementación de otros programas, ya que cuenta con metodologías para incorporar en su currícula modalidades de inserción al mercado laboral que se han destacado por su eficiencia y capacidad innovadora.
- ***El Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)***: cuenta con competencia técnica y material para la formación en tecnologías modernas a través de cursos de corta y mediana duración, con lo cual ha logrado dar respuesta a necesidades de empresas privadas y públicas para complementar la preparación de su personal.

2) En el campo de la educación no formal se mencionan los siguientes programas:

- ***Ofertas de capacitación ocupacional por parte de las Intendencias Municipales de Canelones, Maldonado, Rivera y Montevideo***, en algunos

casos a través de la contratación de servicios a organizaciones no gubernamentales, quienes a su vez subcontratan a jóvenes de bajos recursos para brindarles la oportunidad de participar en actividades educativas y promocionales.

- **Los institutos privados de formación profesional (IPFP) de carácter comercial:** proporcionan una capacitación puntual para puestos de trabajo subordinados en el sector servicios, ajustándose a la demanda específica. Ofrecen a los estudiantes la posibilidad de emplearse a partir de la enseñanza secundaria.
- **Los cursos no comerciales de los IPFP:** están dirigidos a jóvenes de sectores populares que, aunque no cuentan con una metodología rigurosa de trabajo, han logrado desarrollar líneas de relacionamiento con el mercado laboral.
- Además, existe una serie de experiencias de orientación vocacional y ocupacional, aunque la cobertura y la coordinación entre ellas sean escasas: Sistema Nacional de Orientación Vocacional (SNOV) del CODICEN; los talleres conjuntos del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Instituto Clemente Estable; el Servicio de Orientación Laboral (SOL) de la DINAE/MTSS.

Además de los mencionados, existen otros programas de ámbito educativo no formal que, a juicio personal, merecen mayor atención por tener un énfasis más acentuado en la inserción laboral y socio-laboral. Entre ellos se inscribe el **Foro Juvenil**³⁸, el **Programa Projuven** (que en su primera fase se denominó **Opción Joven**) y la **Asociación Cristiana de Jóvenes**. Estas entidades otorgan gran importancia a la superación de procesos de exclusión social, a través de una formación que sea funcional al mercado laboral, permitiendo de este modo a los jóvenes desempeñarse como ciudadanos y tomar parte activa en las dinámicas sociales. Buscan un equilibrio entre las opciones de inserción laboral y de inserción social, aunque esto no siempre sea fácil de lograr, sobre todo si se considera que los programas se dirigen a jóvenes en alto riesgo o que provienen de fuertes procesos de exclusión.

Entre las dos primeras organizaciones destaca un sentido más pragmático, ya que su orientación está mucho más definida hacia la intermediación laboral y la formación en oficios específicos, con base en un adecuado conocimiento de las

38 El Foro Juvenil ha retomado buena parte de los aportes de CECAP, aunque los ha ido complementando con orientación ocupacional en combinación con investigación y diseño de instrumentos novedosos, programas y políticas de mayor cobertura.

demandas del mercado laboral local. Al diseñar su currícula se ha puesto atención en el desarrollo de competencias y habilidades básicas en matemáticas, lectura y escritura, con la intención de formar jóvenes polivalentes, de acuerdo con las tendencias de la demanda. La Asociación Cristiana de Jóvenes del Uruguay, en cambio, ha preferido concentrar sus estrategias en el rescate de jóvenes en alto riesgo, considerando que es un hecho indispensable antes de iniciar la búsqueda de un empleo. Ello implica complementar su formación primaria y secundaria o bien la intervención de procesos reeducativos con apoyos psico-afectivos, recreativos y, de manera complementaria, de inserción socio-laboral.

A diferencia del Foro Juvenil y la Asociación Cristiana de Jóvenes, el Programa Projoven presenta características que es importante destacar y que aclaran más aún la razón por la que, junto con su antecesor Opción Joven, se eligió como objeto de estudio. En primer lugar, es un programa liderado por una agencia técnica intergubernamental que coordina las políticas de empleo juvenil del país. A su vez, esto le permite contar con una importante red de empresarios que cooperan en las pasantías y en la inserción laboral. El hecho de contar con un amplio apoyo de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) le ha otorgado carácter prioritario a nivel nacional, concediéndole un margen de maniobra importante con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales contratadas. En los siguientes apartados se efectuará una presentación más detallada de los programas a través de los cuales han sido instrumentadas las políticas del país en materia de empleo juvenil mediante la capacitación y formación profesional: Opción Joven (como primera fase) y Projoven.

2.2. Presentación del Programa Opción Joven

En el marco de las políticas de empleo juvenil, el Programa Opción Joven fue creado como un instrumento de capacitación para la inserción laboral de jóvenes procedentes de sectores de bajos ingresos cuya situación de vulnerabilidad constituía un alto riesgo de continuar reproduciendo situaciones de pobreza. Teniendo esto presente, en 1994 el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), puso en funcionamiento el Proyecto de Capacitación para la Inserción Laboral "Opción Joven" con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Proyecto piloto Opción Joven, aunque fue implementado entre 1994 y 1997, debe ser ubicado dentro de una estrategia a más largo plazo para el apoyo a la inserción laboral y la integración social de jóvenes en situación de pobreza y exclusión. Su puesta en funcionamiento se consideró como una primera etapa en la que se desarrollaron y pusieron en marcha los instrumentos y metodologías que posteriormente fueron aplicados al Programa Projoven, con el cual coexistió entre los años 1996 y 1997, y que será presentado a detalle en el siguiente apartado.

Fue en esta primera fase de Opción Joven cuando se probó la contratación de cursos a través de llamados públicos a licitación y las distintas modalidades de capacitación cercanas al mercado de trabajo, además de ensayarse y evaluarse los mecanismos de control y seguimiento de los cursos.

Las principales referencias para la planificación inicial se remiten a: 1) el conocimiento acumulado sobre la situación de los jóvenes procedentes de sectores precarios; b) otras experiencias regionales dirigidas a este contingente, tales como Proyectos “Chile Joven” y “Joven” de Argentina; c) otras experiencias nacionales de menor alcance, entre las que destacan el Centro de Capacitación y Producción (CECAP) y el Foro Juvenil.

Este programa tomó como foco de atención a jóvenes entre 15 y 24 años sin empleo formal y que no hubieran terminado la enseñanza secundaria, ofreciéndoles talleres de orientación ocupacional y vocacional, así como cursos de capacitación técnica. Ambas modalidades podían combinarse con becas de formación laboral que consistían en la realización de prácticas que se realizaban en empresas privadas con una duración de tres meses aproximadamente.

Para tratar de dar respuesta a las preguntas expuestas en la introducción, se analizará por partes lo que conformó el contenido de esta propuesta de capacitación³⁹. Para ello se revisará cuáles fueron los objetivos y estrategias que el propio Programa Opción Joven se fijó para tener impacto en los distintos aspectos de la inserción laboral:

El **objetivo general** que el Programa se planteó fue brindar, a través de sus distintas modalidades, una capacitación eficiente para mejorar la trayectoria futura del joven en el mercado de trabajo.

Los **objetivos específicos** fueron:

- a) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes que egresan del Programa.
- b) Minimizar el tiempo de desempleo de los jóvenes una vez que concluyen la capacitación impartida por el programa.
- c) Mejoramiento de las condiciones de los empleos a los que los jóvenes acceden a través de la maximización de los salarios que perciban mensualmente.

39 Información basada en los documentos: Lasida, Javier (1997). *Encuentro y Negociación entre la Capacitación y el Mercado*. Cinterfor/ OIT. Montevideo, Uruguay; y Bucheli, Marisa y González Rozada, Martín (1997). *Evaluación final del Programa de Capacitación y Desarrollo Empresarial de los Jóvenes. Sub-programa de Capacitación para la Inserción Laboral. Convenio ATN/ MH – 4525 UR – Opción Joven*. Montevideo, Uruguay.

- d) El cumplimiento de las pautas anteriores con un mínimo de recursos públicos.

A fin de lograr el acceso y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, el Programa trazó estrategias para alcanzar tales objetivos:

- a) Trabajar en el fortalecimiento del sistema que vincula la oferta de capacitación de los recursos humanos con la demanda laboral.
- b) Buscar consolidar las funciones que cumplen las instituciones de capacitación en el ámbito privado en cuanto a:
 - (i) Su capacidad de respuesta ante la demanda de trabajo proveniente de los jóvenes por medio de propuestas técnico – pedagógicas adecuadas y pertinentes conforme a la demanda laboral del sector productivo.
 - (ii) Orientación de esfuerzos de las ECA's y las empresas para que vayan hacia una misma dirección que favorezca el empleo.
- c) Lograr la incorporación del sector empresarial como receptor de los jóvenes capacitados. Para ello se realizaron talleres orientados a los empresarios y se organizó el Segundo Foro de Jóvenes.
- d) Evaluar cuidadosamente la relación costo/efectividad de las propuestas presentadas por las entidades de capacitación, así como su capacidad de promover la inserción laboral.
- e) Definir las políticas más adecuadas de acuerdo con los resultados alcanzados, delimitando muy bien las funciones que debe desempeñar el sector privado.

Los cursos fueron impartidos a través de 4 módulos (A, B, C1 y C2) compuestos a partir de la combinación de los componentes que constituyeron los instrumentos básicos de acción del programa:

- Módulo A: Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV) sin beca o pasantía de formación laboral.
- Módulo B: Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional con beca o pasantía de formación laboral.
- Módulos C1 y C2: Capacitación técnica con y sin pasantías de formación laboral, respectivamente.

Descripción de los componentes de los cursos

Módulo A:
Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV)
sin pasantía de formación laboral

Aporta una instancia de reflexión, información e instrumentación para la búsqueda y el mantenimiento del empleo, así como de *nuevas posibilidades de capacitación o estudio*. Asimismo, responde a la demanda empresarial de recursos humanos con una “cultura laboral” que los habilite a desempeñarse en un puesto de trabajo formal.

Duración: 50 horas.

Líneas de trabajo:

- a) Abordaje de técnicas que promuevan que el joven se involucre personalmente, y pone atención a aspectos afectivos.
- b) Información sobre el mercado de trabajo.
- c) 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, *incluyendo la posibilidad de continuar con la educación formal o la capacitación*.
- d) Transmisión de una *cultura de trabajo formal*.
- e) Brindar conocimiento de sus derechos y obligaciones como trabajadores.
- f) Dotar de estrategias para buscar trabajo.

Dirigido sobre todo a jóvenes que cuentan con cierto nivel educativo y con recursos familiares para ser apoyados tanto en la inserción laboral como en la continuación de su formación.

Dadas las diversas carencias detectadas en esta primera etapa durante su instrumentación, esta modalidad tuvo que ser eliminada al comenzar el segundo período del programa ya denominado Projovent. No obstante, el ensayo de este módulo significó un aporte relevante porque de todas formas la orientación ocupacional fue incorporada como un componente de la capacitación laboral que el nuevo Programa y otras instituciones como el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU)⁴⁰ brindaron más adelante. Además, se generó un amplio grupo de recursos docentes con experiencia adquirida para impartir este tipo de talleres.

40 La UTU realizó una experiencia piloto en 1996 con Talleres de Orientación Ocupacional y Vocacional para todo el país. Posteriormente la UTU decidió generalizar e incorporar estos talleres a su currícula (Lasida, 1997).

Módulo B:
Pasantías de formación laboral apoyadas por un TOOV

Su función es apoyar a aquellos jóvenes urgidos de obtener ingresos y que se hallen en condiciones para incorporarse a una **beca** de formación laboral sin pasar por una capacitación previa.

Tienen por característica:

- a) Independencia de la formación profesional y van acompañadas de un componente educativo.
- b) Están orientadas a la búsqueda de la primera experiencia laboral en el sector privado.

Están dirigidas a una población con menos años de estudio, o bien que sean desertores del sistema educativo formal.

Al igual que el componente anterior, este sirvió de referencia para el Proyecto de Ley para el Fomento de la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes, tal como puede constatarse en la exposición de motivos. Sin embargo, la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) decidió en su momento no continuar con este tipo de pasantías sin capacitación en la segunda etapa del programa.

Módulo C1:
Cursos técnicos apoyados por un TOOV y sin pasantía

Están orientados a la capacitación técnica para responder a la demanda de recursos humanos con competencias básicas en el sector productivo correspondiente al nivel de aprendiz o auxiliar. Duración: 200 horas.

Se dirige a aquellos jóvenes que por su actitud y cultura de trabajo se hallan menos distantes a los requerimientos del mercado formal de empleo. Este componente está pensado para los jóvenes que, dentro de la población objetivo del programa, sus posibilidades y recursos son un poco mejores.

Este módulo sí fue retomado en la segunda etapa del programa.

Módulo C2:
Cursos técnicos apoyados por un TOOV y una pasantía

Su cometido es capacitar en respuesta a la demanda de recursos humanos con competencias básicas en el sector productivo, también al nivel de auxiliares y aprendices.

Población objetivo del programa con menor nivel educativo (menos de 9 años de estudio aprobados).

Este módulo pone en funcionamiento prácticamente todos los instrumentos técnicos del programa. Es la propuesta más completa para la población objetivo. Las pasantías se realizan en áreas laborales vinculadas a la capacitación recibida.

Al igual que el módulo anterior, este también fue retomado en la segunda etapa del programa.

El examen del contenido de cada una de las modalidades de los cursos permitió constatar que el Programa Opción Joven en su diseño sí reflejó una preocupación en cuanto a la incorporación de elementos que permitieran impulsar el desarrollo de sus beneficiarios mediante la dotación de las actitudes y capacidades necesarias para desenvolverse en el mundo del trabajo.

No menos importante es la preocupación planteada con relación a los incentivos para que los beneficiarios retornaran a los estudios formales, por considerarse como una manera de apoyar su acumulación de capital humano e impulsar su inserción social. Como habrá podido apreciarse, Opción Joven también contempló al diseñar sus cursos la incorporación de criterios que tuvieran algún efecto en dicho sentido.

En lo que se refiere al trazado del Programas con un enfoque de género que permitiera contrarrestar las desventajas que suelen presentarse por sexo en la inserción laboral, este es un punto que no aparece explícitamente en los objetivos, estrategias, o en el propio diseño de los cursos, lo cual no significa que hubiera sido ignorado, sino que más bien se dio por sentado. Los resultados de la evaluación que le fue aplicada en su momento (los cuales serán presentados más adelante), destacan en los logros sobre cada uno de los aspectos estudiados que las diferencias en cuanto al impacto producido por sexo fueron menores en el grupo de tratamiento en comparación con las del grupo de control.

2.3. Presentación del Programa Projoven

El Programa Projoven responde a una segunda fase de implementación de políticas de capacitación e inserción en el mercado laboral para jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, especialmente aquellos que no logran terminar ninguna formación profesional y que abandonan la educación formal desde antes de haber terminado el Ciclo Básico. Aunque todavía estaba en funcionamiento el Proyecto piloto sobre Capacitación para la Inserción Laboral “Opción Joven”, iniciado en 1994, por acuerdo interinstitucional de los Ministerios de Educación y Cultura (a través del INJU) y de Trabajo y Seguridad Social (a través de la Dirección Nacional de Empleo), en 1996 se puso en marcha el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes “Projoven”. Desde las modificaciones introducidas por la Ley 16.736 de Presupuesto del 5 de enero de 1995 concernientes al uso del Fondo de Reconversión Laboral, fue incluida la ampliación del universo de beneficiarios de los *cursos de capacitación laboral como instrumento para facilitar la inserción en el mercado laboral*.

El financiamiento del Programa depende principalmente de los recursos aportados por trabajadores y empresarios del sector privado a dicho Fondo de Reconversión Laboral administrado por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE)⁴¹. A partir de un convenio de cooperación entre la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el INJU se creó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) para su gestión. Adicionalmente, el Programa capta algunas cooperaciones internacionales de carácter técnico y de apoyo a áreas específicas de capacitación.

A lo largo de la presentación del Programa Projoven también se tratará de dar respuesta a las interrogantes esbozadas al inicio, por lo que se comenzará por revisar su incidencia en los distintos aspectos de la inserción laboral. Una primera aproximación es a través del examen de los objetivos y estrategias fijadas con ese fin:

Los **objetivos centrales** de esta segunda fase del programa son prácticamente los mismos que los de la primera (Opción Joven), aunque gracias a la experiencia acumulada puede observarse que hay aspectos más afinados:

- a) Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para los jóvenes y las exigencias del mercado laboral.

41 La Junta Nacional de Empleo (JUNAE) es un organismo de integración tripartita, con representación de trabajadores -a través de la central sindical PIT/CNT-, empleadores y el Estado -a través de la propia DINAE-.

- b) Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semi-calificados.
- c) Apoyar a las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo para el fortalecimiento de su capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo.

Para alcanzar tales objetivos, su estrategia principal de intervención continúa siendo la contratación de entidades de capacitación no gubernamentales (ECA's)⁴² para la ejecución de cursos y acciones de inserción laboral, a través de licitaciones públicas y de acuerdo a los lineamientos de la Unidad Coordinadora del Programa.

Asimismo, el Programa⁴³ tiene como cometido acompañar la dinámica del mercado de trabajo e implementar procesos de formación profesional acordes a las realidades del mundo productivo. Los criterios orientadores que se plantea para ello son:

- *Articulación entre oferta y demanda:* el diseño curricular y metodológico de los módulos de capacitación se ordena a partir de la identificación y análisis de las demandas de recursos humanos existentes en el mercado, por lo que la definición de rubros para la capacitación se orienta al desarrollo de las habilidades y destrezas requeridas para el desempeño de los roles ocupacionales detectados.
- *Descentralización de la ejecución:* las acciones de capacitación son realizadas por Entidades de Capacitación públicas y privadas (ECA's) con presencia local, contratadas a través del sistema de llamados a Presentación de Ofertas. Las adjudicaciones se realizan en función de criterios de articulación con el mercado de trabajo, la calidad de las currículas y el monto presupuestado.

42 Projoven también apunta en forma prioritaria al fortalecimiento de las empresas de capacitación (ECA's), mediante la elevación de su cobertura y capacidad técnica, con el fin de mantener cierto nivel de capacidad pedagógica y vínculos con las empresas para las pasantías y la inserción laboral (lo cual queda explicitado como parte de su responsabilidad al ofertar los cursos).

43 Información basada en los siguientes documentos internos del Programa Projoven: "Informe Semestral de Ejecución y Resultados N° 7. Nov. 1999 – abril 2000". Unidad Coordinadora; "Un Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes – Uruguay". Marzo 2000.

Características de los cursos

Estos cursos fueron diseñados con la intención de facilitar la inserción de la población beneficiaria en el mercado formal de trabajo. Las distintas modalidades de capacitación impartida están destinadas a jóvenes de ambos sexos, de escasos recursos, con bajo nivel de formación, que presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral y con poca o nula experiencia de trabajo formal⁴⁴. Se hace notar que desde sus lineamientos hay una incorporación de aspectos relacionados con la dotación de habilidades y destrezas a los beneficiarios:

- a) Contribuir a desarrollar en los jóvenes una “cultura de trabajo formal” que les permita la incorporación de hábitos y actitudes acordes con el ambiente laboral, su relación con los superiores, los pares y los clientes, la adaptación a situaciones nuevas y la resolución creativa de problemas.
- b) Identificar y fortalecer las potencialidades de los jóvenes para la búsqueda y la inserción ocupacional, apoyarlos en la definición de un proyecto educativo–ocupacional, mejorar su autoestima y dotarlos de fluidez y seguridad en las comunicaciones interpersonales.
- c) Lograr la semicalificación de jóvenes en oficios específicos acordes con las características, nivel de habilidades potenciales y preferenciales de los participantes, impartiendo capacitación en áreas que presenten posibilidades de inserción laboral.
- d) Poner en práctica los contenidos impartidos en la capacitación recibida, en las condiciones reales propias de un lugar de trabajo (bajo la responsabilidad y control de una Entidad de Capacitación en las modalidades de cursos CT2 y CT3).

44 Los requisitos generales establecidos por Projoven para ser seleccionados como uno de sus beneficiarios son:

- Tener entre 17 y 24 años de edad, con la excepción de aquellos beneficiarios que procedan del INAME y otros programas estatales de atención a menores en situación de marginalidad (tales como Servicio Social del Poder Judicial, Bienestar o Promoción Social de las Intendencias Municipales) que en ese caso podrán ser admitidos desde los 15 años.
- Provenir de hogares de bajos ingresos.
- Que no hayan aprobado 6° de secundaria o UTU. También hay otras modalidades de cursos para aquellos que no hayan aprobado el tercer año de Ciclo Básico (CT2) o incluso con menor nivel educativo (CT3).

Se da prioridad a aquellos jóvenes que: son padres o madres; jefes de familia; desertores del sistema educativo formal; repetidores de tres o más años; jóvenes que asistan a los cursos de formación de adultos de la ANEP, que procedan de barrios o zonas en situación de riesgo. Para mayor información en: Projoven (2000). *Un programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes-Uruguay*. Marzo.

- e) Ampliar las posibilidades de los jóvenes que tienen más dificultades para emplearse, otorgándoles oportunidades de las cuales carecen.

Todos los cursos están estructurados en Módulos y Componentes acumulables con características propias. El orden en el que se presentan los Módulos no implica una secuencia obligatoria y la articulación entre Módulos y Componentes queda a criterio pedagógico de la ECA, la cual probará la calidad de su oferta al someter su propuesta a concurso en la licitación⁴⁵.

El Programa ofrece tres modalidades de capacitación en forma gratuita, las cuales responden a requisitos variables de capacitación técnica y subgrupos de la población joven con distintos grados de dificultad. Los cursos “CT1” (3 a 5 meses de duración) procuran a jóvenes con más de 3 o 4 años completos de educación media; los “CT2” (en torno a 7 meses de duración) privilegian a quienes no han culminado el Ciclo Básico; y los “CT3” (alrededor de un año de duración) dan prioridad a quienes se encuentran en situaciones de exclusión extrema o marginación socioeconómica⁴⁶.

Las jornadas lectivas tienen un mínimo de 4 horas, con reuniones por lo menos 4 veces por semana y una carga horaria semanal no inferior a las 20 horas. Se prevé la presentación de cursos cortos en las modalidades CT1 y CT2 cuando las áreas ocupacionales no ameriten mayor carga horaria. Las cargas horarias entre los componentes pueden ser distribuidas de acuerdo a necesidades y consideraciones referidas a la población objetivo o al tipo de capacitación a impartir⁴⁷. La unidad grupal es de 20 jóvenes, aunque pueden llegar a admitirse hasta un mínimo de 12 en el caso de los cursos rurales u otros que lo justifiquen. Se tiene por norma contar con una distribución equilibrada por sexo y por zona geográfica (entre Montevideo e Interior), lo cual denota claramente el establecimiento de criterios de selección más equitativos, sobre todo al considerar las diferencias de género.

Junto con la capacitación, los jóvenes seleccionados reciben un subsidio, el cual varía dependiendo del tipo de curso asignado. El subsidio para transporte se su-

45 Las ofertas de las ECA's deben apegarse a los requisitos de presentación establecidos por Projoven tanto en el “Pliego de Bases y Condiciones para la Presentación de Ofertas”, como en el “Legajo de Formularios para la Presentación de Ofertas”.

46 La clasificación de los participantes para las tres categorías se hace a través de una entrevista de selección basada en un formulario estandarizado llamado Ficha de Selección, la cual también ha servido para formar la base de datos de los “ingresados” (denominado Cuestionario de Ingresos).

47 Para el cálculo de las horas requeridas a cubrir no se computa el máximo posible de cada uno de los componentes, sino el máximo total del Módulo. Por ejemplo, si un Módulo tiene un máximo total de 250 horas, uno de los componentes podrá tener una duración de 100 horas, en tanto que el otro podrá prever una duración máxima de 150 horas.

ministra a los asistentes a los cursos CT1, CT2 y CT3 durante los Módulos de Capacitación Ocupacional, Capacitación Complementaria y durante el primer mes de pasantía, según corresponda el curso. También se entrega un subsidio por alimentación (y otros) por día asistido a los beneficiarios de los cursos CT2 y CT3, siempre y cuando la duración de las sesiones sea mayor a 5 horas para los asistentes al curso CT2 y 4 horas para los del CT3. Existen otros subsidios extraordinarios que se distribuyen a criterio del programa y dependiendo del caso⁴⁸.

Además de lo anterior, pudo ser examinado que Projovent hace manifiesta su preocupación por no considerar exclusivamente el número de inserciones laborales logradas como parte del impacto que la capacitación tiene sobre sus beneficiarios, sino que también asume como parte de su impacto positivo el hecho de que los jóvenes vuelvan a los estudios formales.

Contenido de los cursos

Las características y contenido de los cursos son propuestos por las Entidades de Capacitación (ECA's) en respuesta a las demandas de empresas concretas, lo cual implica buscar los nichos de trabajo a través de la realización de investigaciones de mercado que realizan las propias Entidades dentro de cualquier rama de actividad y en cualquier sector.

La convocatoria a las Entidades de Capacitación se hace a través de licitaciones públicas o "llamados". La cantidad de cursos adjudicados, de acuerdo a las distintas modalidades establecidas, dependerá de la calidad de las ofertas y su pertinencia respecto al área de capacitación y a las demandas del mercado de trabajo, estableciéndose previamente cupos de referencia. Cabe observar que el programa ha tenido en cuenta la concentración de situaciones de extrema pobreza en el área metropolitana (Montevideo, Canelones y San José), por lo que otorga prioridad a esa zona para la adjudicación de ofertas en la modalidad de cursos que conceden mayor atención (CT3) a los usuarios.

La descripción que a continuación se presenta sobre los contenidos de los Módulos de los tres tipos de cursos impartidos intenta facilitar la apreciación de la forma en que los lineamientos, estrategias y objetivos del Programa se van plasmando a un nivel más técnico y operativo de la intervención. De este modo podrá ser observado con más claridad cómo fueron introducidos los criterios para fomentar la inserción laboral, buscar transmitir una cultura de trabajo, estimular el retorno a los estudios formales y mantener condiciones equitativas de género:

48 De cualquier forma, el monto mensual que se podrá destinar a un joven no podrá exceder al monto mensual entregado por la JUNAE en los cursos que administra (equivalente a media Unidad Reajustable por día asistido).

Módulo Capacitación Ocupacional

Se propone que los jóvenes desarrollen y fortalezcan habilidades, destrezas, conocimientos, actitudes y valores necesarios para alcanzar niveles de empleabilidad y desempeño laboral acordes a la ocupación en la cual se capacita.

Duración total de Módulo: mínimo 80 horas y máximo 250 horas. Los tres tipos de cursos (CT1, CT2 y CT3) incluyen este módulo con los dos componentes que lo integran:

1. **Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV):**

Duración: mínimo 30 horas y máximo 100 horas, según el tipo de curso.

Líneas de trabajo:

- a) La incorporación de una *cultura de trabajo formal* en los jóvenes.
- b) La orientación en las decisiones vocacionales y de capacitación para el trabajo.
- c) Facilitar información sobre el mercado de trabajo, sus exigencias, características y oportunidades.
- d) La promoción del desarrollo de habilidades, conocimientos y actitudes demandados por los actuales cambios en la organización del trabajo.
- e) Informar y capacitar a los jóvenes sobre las normas de las relaciones laborales y las organizaciones que intervienen.
- f) El aporte de instrumentos y técnicas concretas para la búsqueda de empleo y para la primera etapa de desempeño laboral.
- g) Apoyar individualmente la definición de objetivos y toma de decisiones educativo - ocupacionales de cada participante.
- h) Ayuda en el fortalecimiento de la autoestima y confianza en sí mismos. Mediante una estrategia transversal, este módulo TOOV se propone reforzar los conocimientos básicos de lecto - escritura, cálculo y habilidades de comunicación a lo largo de su desarrollo. En el caso de los cursos CT2 y CT3, se contempla que parte de los contenidos del TOOV puedan ser incluidos en el Plan de Apoyo al Aprendizaje Práctico en la Empresa que se solicita en el Módulo de Pasantía, con el fin de recoger las experiencias prácticas y mejorar la relación ECA-pasante.

2. **Capacitación Técnica (en un nivel de semi - calificación):**

Duración: mínimo 50 horas y máximo 200 horas, según el tipo de curso.

Se trata de cursos eminentemente prácticos que apuntan al desarrollo de habilidades y destrezas, así como la profundización en los conocimientos del mundo de trabajo formal. Para la elaboración de los programas se procura contar con la participación de las empresas de aquellos sectores en los que se está impartiendo la capacitación. Aunque se trata de una etapa de aprendizaje práctico, la ECA debe garantizar el enfoque educativo y dejar claro a los jóvenes que en ese momento su relación es con la Entidad de Capacitación y no con la empresa. La única remuneración que puede recibir el joven es la correspondiente al subsidio previsto en el curso y la experiencia de aprendizaje en la empresa tiene un máximo de 60 horas a desarrollarse en el plazo de un mes.

Módulo Pasantía en la Empresa⁴⁹

Tiene por objeto profundizar y ampliar la capacitación ocupacional, así como aplicar y desarrollar destrezas y habilidades básicas y específicas que han tenido prioridad en los módulos anteriores.

Duración: un mínimo de 400 horas, a cumplirse en un período no menor de tres meses. Está dirigido a los tipos de cursos CT2 y CT3. Consta de dos componentes:

1. Aprendizaje práctico en las empresas (pasantías laborales en empresas): Con el fin de proporcionar a los jóvenes el aprendizaje práctico en un puesto de trabajo, de modo que también cuenten con una primera experiencia laboral formal. Las pasantías se realizan en empresas privadas⁵⁰ y se inician dentro de los 60 días siguientes a la culminación del módulo de capacitación e incluso podrá iniciarse desde antes de la finalización de dicho módulo si la pasantía no compromete el desarrollo adecuado de la capacitación (a criterio de la ECA y el supervisor). Durante esta etapa los jóvenes reciben viáticos aportados por la empresa a través de la ECA que supervisa la práctica. El plan de aprendizaje es definido entre la ECA y las empresas, con asistencia de Projoven.

2. Supervisión y apoyo: Durante la pasantía, los jóvenes también cuentan con el apoyo y seguimiento -individual y grupal- de la inserción que imparte la capacitación. Está contemplado que la Unidad Coordinadora de Projoven asista a las partes para ejecutar este módulo de pasantía, así como el de inserción laboral, con base en lo dispuesto por el nuevo marco legal.

Módulo Capacitación Complementaria

Dirigido a atender a los jóvenes con mayores necesidades de formación. Tiene como finalidad fortalecer conocimientos de lecto-escritura y cálculo, a la vez que atiende aspectos como la formación personal y social, determinantes para la inserción laboral de estos jóvenes en situación de exclusión.

La Capacitación Complementaria aborda problemáticas específicas de orden personal y social que no fue posible tratar en el TOOV del Módulo de Capacitación Ocupacional. Se desarrolla desde un enfoque teórico – práctico, con un apoyo personalizado si el caso lo requiere. Se pone especial atención a aspectos relacionados con actitudes y comportamientos. El módulo busca que la capacitación impartida sea complementaria al resto de los módulos y componentes del curso. Está pensado para participantes del tipo de curso CT3.

Duración: máximo 200 horas.

49 Este módulo ha recibido un impulso importante desde la vigencia de la Ley 16.873 (03/10/97) y su Decreto Reglamentario N° 318/98 (04/11/98), los cuales promueven contratos laborales para jóvenes “con la finalidad de facilitar su empleabilidad, a través de la promoción de un aprendizaje obtenido mediante la articulación entre formación teórica y práctica, entre instituciones de formación profesional y empresas”.

50 Las Pasantías en organismos públicos son autorizados exclusivamente para jóvenes con algún tipo de discapacidad o en el caso de jóvenes egresados del INAME o establecimiento que dependa de éste, en virtud de la Ley 16.095 y el artículo 65 del Código del Niño que contemplan la obligatoriedad del Estado de incorporar a esta población en caso de que se produzcan vacantes.

Módulo de Apoyo a la Inserción y Estabilidad Laboral y Reconocimiento de las Reinserciones Educativas

El Programa Projovent exige a cada ECA contratada que al menos el 45% de los jóvenes que integran los cursos (9 jóvenes por cada grupo de 20) se mantenga ocupado por más de tres meses en un puesto de trabajo acorde a la capacitación recibida. Las ECA's disponen de un plazo de hasta 90 días luego de finalizada la capacitación de la modalidad CT1 o la Pasantía de Formación Laboral que se incluye en las modalidades CT2 y CT3, para dar inicio al cumplimiento del porcentaje obligatorio establecido de inserciones definitivas. Una vez iniciada la inserción, el joven es acompañado en su desempeño del cargo.

Se considera como permanencia en el puesto de trabajo equivalente a una inserción laboral, cuando cualquiera de las modalidades de pasantía es aplicada por un período que supere los 4 meses.

Las inserciones laborales en organismos públicos son aceptadas en los mismos casos que las pasantías: jóvenes que presenten algún tipo de discapacidad y egresados con buena conducta de los establecimientos de protección a la infancia que dependen del INAME. Se ha fijado una cuota de máximo 5 inserciones en esta modalidad, dentro del mínimo de las 9 inserciones exigidas para un grupo de 20 jóvenes. Como en todas las inserciones, éstas deben contar con los aportes sociales correspondientes.

Cuando se trata de capacitaciones en complejos hortícolas, frutícolas, laneros y forestales, por su dinámica claramente zafral, se prevén plazos más flexibles en el inicio de este módulo. Asimismo, se incluyen mecanismos de reconocimiento de las reinserciones educativas como resultado positivo de la capacitación, siempre y cuando se verifique una estabilidad por lo menos de 4 meses y que el reinicio se lleve a cabo dentro de un plazo de 3 meses al concluir el Módulo previo a la Inserción Laboral (según el tipo de curso).

Duración: 3 meses y 1 día (momento en el cual finaliza el período de prueba y se adquiere derecho a indemnización por despido). Para las ocupaciones de tipo zafral la inserción deberá completar 4 meses de aportes en un total de 7 meses como mínimo.

El siguiente cuadro resume la composición de los Módulos y Componentes que conforman las tres modalidades de los cursos impartidos por el Programa Projovent:

MÓDULOS		Capacitación Técnica (CT1)	Capacitación Técnica con Pasantía (CT2)	Capacitación Técnica con Complemento y Pasantía (CT3)
Componentes				
CAPACITACIÓN OCUPACIONAL Mínimo = 80 hrs. Máximo = 250 hrs.	Capacitación Técnica	Teórico – Práctico 50 a 200 hrs.		
	Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional	Teórico – Práctico 30 a 100 hrs.		
PASANTÍAS DE FORMACIÓN LABORAL	Aprendizaje práctico en empresas		Pasantías en empresas 400 hrs. en 3 meses (mínimo)	
	Supervisión y apoyo		Seguimiento individual y grupal	
CAPACITACIÓN COMPLEMENTARIA				Teórico-Práctico Máximo=200 hrs.
INSERCIÓN LABORAL APOYADA		Apoyo a la Inserción Laboral 3 meses y 1 día		
		Pasantías con Estabilidad Laboral 4 meses		

Elaboración del Programa Projovent

3. LAS EVALUACIONES DE LOS PROGRAMAS OPCIÓN JOVEN Y PROJOVEN

3.1 Evaluación aplicada al Programa Opción Joven ⁵¹

Enfoque y objetivos

Esta evaluación es de carácter institucional, ya que fue realizada por encargo del Instituto Nacional de la Juventud y del Banco Interamericano de Desarrollo (convenio ATN/ MH – 4525 UR Opción Joven). La tarea fue encomendada a los consultores Marisa Bucheli y Martín González Rozada, quienes presentaron su propuesta metodológica en diciembre de 1995. Una vez aprobada, el proceso evaluativo tuvo inicio en 1996 y culminó en 1997 con un informe de resultados.

La evaluación tuvo como principal objetivo medir el impacto del programa en la trayectoria futura de los jóvenes en el mercado de trabajo, desde las distintas modalidades de la capacitación impartida. Esto fue investigado midiendo las repercusiones que Opción Joven tuvo sobre el empleo e ingresos de los participantes una vez que finalizaron los cursos.

A lo largo de la presentación de los principales puntos de esta evaluación también se irá discerniendo si además fue posible conocer el impacto del Programa en otros ámbitos que la capacitación profesional puede llegar a tener, tales como la transmisión de una cultura de trabajo y la dotación de herramientas que permitan superar situaciones de exclusión social, como lo es el apoyo para la reintegración al sistema educativo formal.

Tomando como referencia los objetivos estipulados por el propio programa, los evaluadores plantearon las preguntas de investigación que trazaron la orientación de ese estudio y a partir de las cuales también surgieron las hipótesis centrales de su trabajo:

⁵¹ La información que se presenta en este apartado fue tomada del documento: Bucheli, Marisa y González Rozada, Martín (1997). *Evaluación Final del Programa de Capacitación y Desarrollo Empresarial de los Jóvenes. Sub - programa de Capacitación para la Inserción Laboral*. Montevideo, Uruguay. Diciembre. Asimismo, se tomó información complementaria del documento: González Rozada, Martín (1995). *Propuesta de Implementación de la Metodología de Evaluación del Programa Opción Joven-Montevideo, Uruguay*. Diciembre.

- (i) ¿Cuál es el impacto de la capacitación ofrecida por el programa en el tiempo que les lleva a los jóvenes encontrar su primer empleo?

Hipótesis: *La minimización del tiempo de desempleo del joven.*

- (ii) Habiendo encontrado empleo, ¿qué efecto tiene el programa en los salarios mensuales percibidos por los jóvenes?

Hipótesis: *La maximización del salario futuro del joven.*

Como subproducto de este análisis los consultores plantearon otras preguntas adicionales:

- (iii) ¿Cuál es el impacto del programa en el empleo de los jóvenes que egresan de él?

- (iv) ¿Cuál es el efecto de las distintas modalidades de tratamiento y de las empresas capacitadoras en la calidad del empleo conseguido?

Aspectos metodológicos

La implementación metodológica se realizó a partir de la comparación de dos grupos en cuanto a su experiencia en el mercado de trabajo: uno denominado “grupo de tratamiento⁵²” compuesto por jóvenes que recibieron la capacitación impartida por el programa; y otro denominado “grupo de control⁵³”, que fue conformado por jóvenes que no recibieron ningún tipo de capacitación.

Para relevar la información requerida para los fines de la evaluación, los consultores diseñaron tres formularios para el grupo de tratamiento, los cuales fueron aplicados en tres momentos distintos: la primera encuesta se hizo para captar la información de la que debería disponerse en el momento en el que el joven ingresó al programa; la segunda en el momento del egreso del programa; y la tercera a un año de haber finalizado la capacitación. Para el grupo de control se efectuaron

52 La muestra que conformó el grupo de tratamiento estaba compuesta por 711 beneficiarios que alcanzaron a ingresar hasta marzo de 1996. Se trata de una muestra no aleatoria con relación a la población objetivo. Al respecto los consultores señalan que “la metodología de evaluación tuvo en cuenta cualquier diferencia sistemática en los atributos de los miembros de los grupos de tratamiento y control. El tomar en cuenta estas diferencias probablemente llevaría a sesgar las estimaciones de los efectos del programa por selección muestral” (Bucheli y Rozada, 1997).

53 La muestra para el grupo de control fue diseñada a partir de la Encuesta Continua de Hogares de 1995, siendo facilitada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta muestra se compuso de 883 jóvenes que fueron seleccionados de acuerdo a las características sociodemográficas del grupo de tratamiento.

dos encuestas: la primera, se aplicó en el mismo momento que los integrantes del grupo de tratamiento estaban ingresando al programa, en tanto que la segunda fue llevada a cabo con la última encuesta del grupo de tratamiento. Junto con estos cuestionarios se utilizó la Ficha de Inscripción que tuvieron que llenar todos los jóvenes que ingresaron al programa, la cual proporcionó información que también fue procesada y utilizada complementariamente durante el proceso evaluativo.

La selección de la muestra del grupo de control, la verificación de los posibles sesgos en el grupo de tratamiento y la estimación de los efectos del programa sobre las distintas variables relacionadas a la inserción laboral de los egresados fueron realizadas a partir de la aplicación de técnicas estadísticas cuya descripción metodológica puede ser consultada con más detalle directamente en el informe final de evaluación presentado por los consultores M. Bucheli y M. González Rozada (1997).

Resultados de la evaluación

La evaluación aplicada al Programa Opción Joven tuvo su enfoque en la medición del impacto de la capacitación ofrecida a los jóvenes, para lo cual los consultores plantearon dos dimensiones que les permitiera describir la trayectoria de los egresados en el mercado de trabajo: la duración del tiempo hasta encontrar el primer empleo y el salario.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los resultados pueden ser resumidos como sigue:

- **Duración del desempleo:** los jóvenes del grupo de tratamiento tendían a encontrar un trabajo más rápido en comparación con los del grupo de control. La participación en el Programa Opción Joven redujo la duración promedio del tiempo hasta encontrar el primer empleo 8.5 meses. Desde el punto de vista de género, se observaba que la diferencia existente en el tiempo hasta conseguir el primer empleo era mayor entre las mujeres de ambos grupos que entre los hombres. Al analizar los efectos del programa cuando se consideró el cese del desempleo hasta adquirir un trabajo de calidad, fue más frecuente que los jóvenes que recibieron la capacitación consiguieran un empleo de tales características en comparación con los que no pasaron por los cursos.
- **Salarios:** la capacitación impartida por el programa aumentaba los salarios mensuales percibidos por los jóvenes. Tanto los módulos de orientación ocupacional y vocacional, como los cursos de capacitación técnica combinados con y sin becas de formación laboral, afectaron positivamente el salario percibido: los jóvenes que fueron capacitados en el módulo A obtu-

vieron en promedio salarios 20% mayores que los del grupo que no recibieron capacitación; los del módulo B recibieron en promedio un salario 23% mayor; y los de los módulos C lograron un salario 18% mayor que los del grupo de control. Las entidades capacitadoras sin fines de lucro son las que tuvieron más impacto en la obtención de mejores salarios para los jóvenes capacitados.

- **Empleo:** los beneficiarios del Programa contaban con mayores posibilidades de encontrar un empleo al egresar en comparación con los que no recibieron la capacitación. De las distintas modalidades de tratamiento, los módulos A y B son los que demostraron tener mayor impacto en la probabilidad de que los egresados obtuvieran un empleo en comparación con los del grupo de control. Las entidades de capacitación con y sin fines de lucro también demostraron tener una influencia positiva en la probabilidad de encontrar empleo. El efecto se potenció aún más cuando esas entidades capacitadoras fueron combinadas con los módulos de tratamiento A y B.
- **Calidad del empleo:** el programa contribuyó significativamente en la calidad del empleo hallado para sus egresados al obtener trabajos menos precarios en comparación con los del grupo de control. Las distintas modalidades de tratamiento y las entidades capacitadoras con y sin fines de lucro también contribuyeron en forma positiva en la obtención de empleos más estables.

Como habrá podido apreciarse, esta evaluación permitió determinar cuál fue el impacto del Programa Opción Joven desde distintas dimensiones comprendidas en la inserción laboral de sus beneficiarios. En términos generales puede decirse que los resultados obtenidos en estos aspectos fueron positivos, los cuales pueden ser revisados a detalle en el propio informe de evaluación presentado por los consultores.

No obstante, el foco de atención de este ensayo ha sido tratar de brindar respuesta a las inquietudes referidas a la posibilidad de indagar si la capacitación también tuvo alguna incidencia sobre los aspectos de carácter cualitativo. Al respecto se encontró que esta evaluación no fue concebida para ese fin y, por tanto, en su diseño no incorporó las variables que hubieran permitido medir los efectos que un programa de estas características podría llegar a tener en lo que respecta a: (i) cambios de actitudes y capacidades que denoten la adquisición de una cultura de trabajo; (ii) el aprovisionamiento de herramientas que ayuden a superar situaciones de exclusión social, como pueden ser los incentivos para retomar los estudios formales; y (iii) la existencia de mecanismos de apoyo que ayuden a superar las desventajas de género tanto en el acceso a la capacitación como en el momento de salida al mercado de trabajo.

Lo anterior no significa que el programa no hubiera tenido ningún efecto sobre éstos o cualquier otro tipo de aspectos de carácter cualitativo, sino simplemente que para saberlo hubiera tenido que ser aplicado otro tipo de diseño de evaluación que incorporara variables de esa naturaleza y propusiera metodologías adecuadas para su medición.

Lo que sí es muy rescatable en este ejercicio es que la discusión se ha ubicado en un contexto de reflexión sobre la necesidad de revisar la orientación de los programas de capacitación profesional para jóvenes en América Latina, dadas las crecientes tensiones originadas por el incremento del desempleo y la exclusión social. Hasta hace unos años se hablaba de la necesidad de evaluar, por lo que algunos de estos programas se hicieron a la tarea aunque al parecer no siempre consiguieron reflejar todos los efectos esperados. No obstante, hoy en día, tal situación ha dado lugar a que en el ámbito de reflexión sobre formación profesional se busque respuesta a una de las principales interrogantes que se plantea como desafío en este terreno: qué y cómo evaluar las intervenciones realizadas (Jacinto, 2001).

De este modo, las evaluaciones como la del Programa Opción Joven constituye una referencia porque aportan valiosa experiencia para la realización de este tipo de trabajos a futuro, tanto por sus planteamientos metodológicos como por su propio enfoque. Sin lugar a dudas son investigaciones que han sentado las bases de la actual discusión y reflexión sobre el rumbo que la formación profesional para jóvenes debe seguir y lo que es posible saber acerca de los programas a través de sus evaluaciones.

3.2 Evaluación aplicada al Programa Projoven⁵⁴

Enfoque y objetivos

La evaluación aplicada para medir el impacto del Programa Projoven sobre la inserción laboral de sus beneficiarios es de índole académica y fue realizada para la Universidad ORT – Uruguay entre los años 2000 y 2001.

Considerando que el Programa Projoven no había tenido ninguna evaluación de impacto hasta el momento (a diferencia de su antecesor Opción Joven), la principal inquietud de este trabajo se basó en medir el efecto que ha tenido la capacitación impartida por el Programa en la inserción laboral de sus jóvenes beneficia-

⁵⁴ Este apartado está basado en el trabajo presentado por Alicia Naranjo en julio del 2001 como tesis para obtener el título de Master en Políticas Públicas otorgado por la Universidad ORT-Uruguay. El título original de la investigación es: *“El impacto de la formación profesional para jóvenes pobres sobre su inserción en el mercado laboral uruguayo: el Programa Projoven”*.

rios, lo cual no solamente comprende la posibilidad de acceder a un empleo, sino que dicho impacto también fue determinado por la formalidad de éste, el tiempo de duración del desempleo, así como el nivel salarial alcanzado por los egresados. De la misma forma, se consideró el hecho de que los jóvenes retornen a los estudios formales como otro de los efectos positivos del Programa. Para llegar a conocer los impactos en cada uno de los aspectos planteados, la evaluación aplicó el modelo estadístico que consideró más adecuado para cada situación⁵⁵.

Cabe comentar que la evaluación en un principio había contemplado la posibilidad de introducir variables de carácter cualitativo, a fin de conocer sus efectos también en los aspectos psico-afectivos, intelectuales y de habilidades personales. Desafortunadamente esto no pudo concretarse por la falta de información procesada en las bases de datos, a pesar de que el cuestionario de seguimiento sí contaba con este tipo de preguntas. No debe perderse de vista que esta fue una evaluación realizada con fines académicos, por lo que sus intereses no siempre fueron acompañados dado su carácter externo a la institución evaluada, lo que a su vez impuso ciertas limitaciones durante el proceso a pesar de las facilidades y la buena disposición prestada.

La evaluación tuvo como **principal objetivo** determinar el impacto relativo de la oferta de formación profesional -dentro del sistema no formal- sobre la inserción en el mercado laboral de los jóvenes uruguayos de sectores de bajos recursos económicos. Esto fue traducido en la siguiente pregunta de investigación:

- ¿Cuál es el impacto relativo que ha tenido la alternativa de formación profesional en estudio sobre **la inserción laboral** de los jóvenes uruguayos de bajos recursos?

Complementariamente, la evaluadora formuló otra serie de interrogantes que delimitaron cada una de las dimensiones del empleo cuyo impacto buscó medir⁵⁶. Asimismo, se abordó la probabilidad de retorno de los beneficiarios a los estudios formales como otro aspecto en el que podría incidir el Programa:

- ¿Los jóvenes beneficiarios pueden acceder a algún tipo de *empleo* con la formación que reciben a través del programa?
- ¿A qué *tipos de empleo* acceden los egresados de este programa de formación? ¿Cómo es la *calidad* de esos empleos?

55 Los modelos estadísticos utilizados para cada variable a predecir pueden ser consultados en el apartado 5.2 del trabajo citado, A. Naranjo (2001).

56 Para mayor detalle la definición de las distintas dimensiones del empleo y la variable sobre retorno a los estudios formales, así como las preguntas específicas formuladas para cada caso puede consultarse en la tesis citada: A. Naranjo. Capítulo 5.

- ¿Cuánto tiempo les lleva insertarse en el mercado laboral desde que egresan del Programa?
- ¿En qué medida el Programa Projoven propicia como algo positivo el retorno de sus beneficiarios a los estudios una vez que han egresado de este centro de formación profesional?

Este trabajo de evaluación incorporó un amplio marco teórico que aborda el problema de la capacitación y formación profesional desde distintos ángulos, tales como los fenómenos de pobreza y exclusión social, la revaloración del capital humano y la dinámica del mercado laboral⁵⁷. Esta discusión ha sido retomada en parte a través del marco de referencia de este ensayo.

A partir de dicha exposición teórica, se formularon las hipótesis que trazarían el rumbo de la investigación y delimitarían las áreas de exploración para la evaluación. Al ser examinadas podrá apreciarse que el trabajo desde su diseño demuestra la intención de conocer, además de los aspectos relacionados con el impacto de la inserción laboral, aquellos que la capacitación ha tenido en cuanto a que los jóvenes logren adquirir una cultura de trabajo y que se consiga una mayor incidencia en el retorno a los estudios formales como forma de superar su situación de exclusión social:

Hipótesis general:

Se ha visto que la ausencia de capital educativo bloquea la posibilidad de contar con el capital humano requerido para constituir una mano de obra calificada con perspectivas de superación. Tal situación predispone a los individuos a caer en situaciones de pobreza al dificultar su inserción en el mercado laboral. Esto se traduce en desempleo, precariedad e informalidad del empleo, mayor duración del desempleo y bajos niveles de remuneración.

Hipótesis específicas:

- a) *Los jóvenes en situaciones de marginalidad y/ o exclusión están en riesgo de quedar atrapados en un circuito de pobreza y exclusión social al ver interrumpidos los mecanismos de integración a través del acceso a la educación y al mercado de trabajo. Por lo tanto, las intervenciones en materia de capacitación y formación profesional para jóvenes marginados que en su diseño contemplan mecanismos de inserción laboral de sus beneficiarios, contribuyen a paliar los procesos de exclusión en el mercado laboral. Esto se traduciría en:*

| 57 Esta disertación teórica puede ser consultada en: A. Naranjo. Op.Cit. p. 12 - 25.

- *Estrategias de búsqueda de empleo a través del programa de capacitación.*
- *Empleo conseguido por mecanismos del programa.*
- *Capacitación en ramas de actividad donde ha sido detectado previamente que hay más oportunidades de empleo.*
- *Diseño de los cursos de acuerdo a las distintas aptitudes, capacidades y requerimientos de apoyo atención.*
- *Transmitir e inculcar cultura de trabajo, actitudes y valores que ayudarán a la integración en la disciplina laboral.*

b) *Las intervenciones en materia de capacitación y formación profesional dirigidas a esa misma población que en su diseño contemplan la reinserción de sus beneficiarios en el sistema educativo formal, contribuyen a la revaloración de su capital humano. Esto se observa a través de:*

- *Cursos diseñados según las distintas capacidades, necesidades de formación y requerimiento de atención.*
- *Mecanismos de reconocimiento de las reinserciones educativas como resultado positivo de la capacitación.*
- *Componente transversal para el fortalecimiento de conocimientos básicos combinados con el aprendizaje práctico, de modo que les permita revalorar la importancia de la educación.*
- *Proporcionar orientación vocacional.*

Aspectos metodológicos⁵⁸

La instrumentación metodológica se llevó a cabo estableciendo modelos de probabilidad para comparar la situación de la inserción laboral (desde las distintas dimensiones planteadas) de los jóvenes en dos momentos distintos: antes de ingresar y después de haber recibido la capacitación impartida por Projoven, lo cual permitió comparar los factores que influían sin y con el efecto de los cursos de capacitación.

Se conformó una base de datos con los individuos de los que pudo disponerse de la información en ambos momentos, dando lugar a muestra no aleatoria⁵⁹ de 500

58 La descripción a detalle de los aspectos metodológicos puede ser consultada en el capítulo 5 de la tesis de maestría citada. A. Naranjo (2001).

59 Uno de los problemas enfrentados en el proceso de evaluación fue que no fue posible realizar una selección muestral aleatoria que incluyera al total de los jóvenes admitidos originalmente en los cursos de este cuarto llamado (alrededor de 800). Al trabajar con una muestra no aleatoria se reconoce la existencia de un sesgo en los resultados, pues éstos solamente reflejan una faceta del impacto que tuvo Projoven a través de sus intervenciones: alrededor del 38% de los jóvenes que fueron admitidos no fueron entrevistados en la Encuesta de Seguimiento porque no cubrían el requisito de haber completado por lo menos un módulo ¿Puede deducirse que desertaron de este programa de capacitación? ¿Por qué desertaron? (Naranjo, 2001).

observaciones⁶⁰. La recopilación de datos se hizo a través de los dos instrumentos con los que cuenta el Programa: 1) **Ficha de Selección**⁶¹: se trata de un cuestionario aplicado a todos los jóvenes que ingresan al Programa y otorga información básica para determinar el perfil del candidato, la asignación del tipo de curso y su situación laboral antes de recibir la capacitación; 2) **Encuesta Continua de Seguimiento a Egresados (ECSE)**⁶²: aplicada a los 8 meses transcurridos desde el momento en que administrativamente fueron concluidos todos los módulos de capacitación correspondientes al tipo de curso asignado, considerando que al menos concluyó alguno de dichos módulos.

Para el desarrollo de los modelos de probabilidad⁶³ se tuvieron en cuenta los factores especificados en el marco teórico para cada uno de los casos y se consideraron otros aspectos relacionados con las características particulares de los integrantes de la propia muestra, pues es sabido que se trata de gente muy joven que se encuentra en situaciones de pobreza y exclusión social: situación laboral, actividad educativa, nivel educativo del padre y la madre y su capital social (situación del jefe del hogar, contactos personales, etc.). Finalmente, se incluyeron variables que midieran aspectos directamente relacionados con la capacitación impartida por el Programa, entre las cuales destaca la que fue definida para medir la incidencia de retorno a los estudios formales.

Resultados de la evaluación

Las conclusiones de esta evaluación son producto de la interpretación de los datos obtenidos a partir de los modelos estadísticos utilizados y su contraste con los modelos teóricos propuestos por la autora como marco de referencia en la investigación. A través de la presentación de esos resultados podrá discernirse si se logró dar respuesta a las inquietudes expresadas al principio de este ensayo, con relación a los efectos que se esperaba que tuvieran los programas de capacitación de esta naturaleza. Como se comentó en su momento, no solamente es importante saber si hubo algún impacto en lo que a la inserción laboral se refiere, sino que es igualmente relevante conocer los logros en cuanto a la transmisión de una cultura de trabajo y si efectivamente se ha conseguido dotar de herramientas

60 Los 500 individuos que conformaron la base de datos son los que lograron completar por lo menos un módulo (en el peor de los casos) o terminar el curso.

61 Este cuestionario fue aplicado a todos aquellos que ingresaron a algún tipo de curso a partir de junio de 1998, hasta el cierre administrativo de dicho bloque en marzo del 2000 (Naranjo, 2001).

62 La base de egresados que se utilizó corresponde a la última Encuesta de Seguimiento aplicada entre noviembre del 2000 y enero del 2001. (Naranjo, 2001).

63 La descripción de las técnicas estadísticas aplicadas puede ser consultada a detalle en el trabajo de A. Naranjo (2001) en el apartado "5.2 Definición de variables dependientes y precisión de modelos".

que impulsen la inserción social de los beneficiarios, como por ejemplo, a través de su regreso a los estudios formales. Finalmente, otro aspecto a revisar es la manera en que la evaluación consiguió manejar los resultados del impacto que la capacitación tuvo desde un punto de vista de género.

Aspectos generales:

La evaluación concluyó que el diseño general del programa fue satisfactorio, en la medida que proporcionaba aptitudes profesionales adecuadas al mercado de trabajo y los mecanismos establecidos para facilitar la inserción laboral eran eficientes. Desde este punto de vista puede decirse que Projovent contribuyó positivamente a paliar las deficiencias formativas de los jóvenes de bajos recursos y a romper inicialmente las barreras de entrada al mercado de trabajo que, eventualmente, les permitiría involucrarse en un proceso de integración social.

A partir de los análisis realizados fue posible concluir que Projovent actuó sobre los distintos aspectos de la exclusión social asociados al mercado de trabajo. Es decir, que impulsó el acceso al empleo; propició la inserción en el mercado formal e influyó positivamente en la conformación de los salarios de los egresados. No obstante, no fue posible determinar taxativamente hasta qué punto el Programa contribuyó a romper el círculo vicioso de pobreza y exclusión social, dado que para ello se hubiera requerido observar los itinerarios laborales y familiares de los egresados a más largo plazo⁶⁴, pero no pudo disponerse de la información requerida para ello.

No puede dejar de mencionarse que, a pesar de la contundente influencia de factores que tienen que ver con el paso por Projovent, continuó habiendo características determinantes propias del joven y su contexto socioeconómico y cultural que podrían estar siendo atenuadas pero que no se perdieron con el paso por un programa de capacitación. Esa historia individual evidentemente sigue contribuyendo en la explicación de un mejor o peor desempeño dentro del mundo laboral.

Conclusiones y recomendaciones sobre cada una de las dimensiones abordadas en esta evaluación:

- **Empleo:** Tras el paso por el Programa, puede afirmarse que la probabilidad de que un joven obtenga trabajo es claramente superior a la que tenía antes de su ingreso. Cuando se comparó la situación del empleo de los jóvenes en ambos momentos (inicial y final) fue posible identificar acciones de esta institución

⁶⁴ Recuérdese que la Encuesta de Seguimiento de Egresados se realiza a los ocho meses de su salida del Programa y no se prolonga más allá de este plazo.

que beneficiaron a los jóvenes que recibieron la capacitación. Algunas acciones como la estrategia de búsqueda de empleo a través de la ECA o pasantía lograron incidir de tal forma, que mitigaron la importancia explicativa de situaciones que pesaban más antes de entrar a Projoven, como por ejemplo, el tipo de ocupación del aportante principal del hogar o si la madre era o no la jefa de familia.

En cuanto a los aspectos débiles detectados en el impacto sobre la probabilidad de tener **empleo** al egresar del Programa, la evaluación encontró:

- (i) La necesidad de establecer mecanismos que permitieran reforzar la inserción laboral de las mujeres. De acuerdo con los resultados, son ellas las que siguieron encontrando mayores dificultades para obtener un trabajo en comparación con los hombres, a pesar de recibir la capacitación de Projoven en igualdad de circunstancias.
 - (ii) Aunque los logros en el incremento de las inserciones laborales de los egresados son notables, todavía había otro 45,8% de jóvenes que quedaban desempleados al salir del Programa. Ello evidenció la necesidad de redoblar esfuerzos para ampliar la cobertura de apoyo que brinda el Programa en la ubicación de empleos para sus beneficiarios. Al respecto se sugirió buscar mecanismos de refuerzo e incentivo para las acciones que realizan las Entidades de Capacitación para la colocación de los jóvenes, de manera que esas acciones no quedaran limitadas a cubrir solamente el porcentaje de plazas de empleo exigido en las licitaciones⁶⁵.
- **Calidad del empleo:** Projoven también incidió en el mejoramiento de la calidad del empleo que los egresados obtuvieron⁶⁶ al hallarse que los jóvenes que siguieron la estrategia de búsqueda de empleo a través de la ECA o pasantía tuvieron mayor probabilidad de conseguir un empleo formal. De la misma manera, se encontró que los beneficiarios que cursaron las áreas de capacitación “auxiliares en servicios” y “auxiliares administrativos” tuvieron mayor probabilidad de insertarse en el sector formal al egresar.

65 Para mayor información puede consultarse el “Pliego de bases y condiciones para la presentación de ofertas (capítulo VII)” que proporciona Projoven a las Entidades de Capacitación que se presentan a las licitaciones de cada llamado para la apertura de cursos.

66 El análisis de factores que influyen en la probabilidad de tener un empleo formal tuvo que limitarse a los jóvenes que egresan de Projoven debido a que las observaciones de postulantes que tenían empleo formal antes de ingresar eran tan escasas, que fue imposible obtener resultados significativos. Esta situación puede ser considerada como algo acertado por parte del Programa porque indica que hubo una selección adecuada de jóvenes con condiciones desfavorables cuya probabilidad de conseguir un empleo formal era remota.

No menos relevante es el hecho de que las mujeres mantuvieron mayores ventajas en la probabilidad de insertarse en el mercado formal. No obstante, esto debe ser enmarcado en una tendencia dada durante la década de los noventa donde los hombres registraron mayores aumentos de participación en el mercado no formal. En ese contexto, lo que sí puede ser reconocido como un acierto del Programa es el hecho de no haber producido un efecto en detrimento de esa tendencia en la que las mujeres se vieron favorecidas (Naranjo, 2001).

Por otro lado, los jóvenes que mostraron tener mayores desventajas para conseguir un trabajo formal fueron: los que tienen hijos, sobre quienes la evaluación recomienda proporcionar mayor atención para mejorar su inserción en este aspecto; y los que decidieron regresar a los estudios formales, quienes también requerirían de mayor apoyo para facilitar su acceso al mercado formal, entre otras cosas, para no desincentivar su decisión de continuar sus estudios, que a su vez es una forma de impulsar la superación de las situaciones de exclusión social.

- **Nivel Salarial:** el Programa Projovent tuvo una influencia positiva sobre los niveles salariales alcanzados por el beneficiario. Hay un efecto claro sobre el salario logrado por los jóvenes cuando el trabajo fue conseguido por la Entidad de Capacitación al finalizar el curso. El área de capacitación también expresó su influencia, siendo más favorecidos en términos salariales los egresados como “auxiliares en servicios”. De igual manera, es destacable que haya podido constatar la existencia de una relación positiva entre el nivel de ingreso y la formalidad del empleo, pues en el mundo laboral son elementos que tienden a coincidir cada vez menos en detrimento de la calidad y estabilidad del empleo.

Asimismo, el nivel educativo y el origen socioeconómico son factores que demostraron una vez más su influencia en los logros dentro del mundo del trabajo, concretamente en los niveles salariales alcanzados por los egresados: los jóvenes con situación educativa precaria, potenciada por sus condiciones de marginalidad y exclusión social (ubicados prioritariamente en la modalidad CT3) son los que vieron más disminuidas sus aspiraciones salariales. Sobre este punto la evaluación recomendó buscar mecanismos que permitieran la transmisión de más habilidades que compensen su posición de desventaja. De igual manera, también resultaron ser foco de mayor atención los jóvenes procedentes de familias donde la madre era jefa, con lo que a su vez pudo ser corroborado que la situación relacionada al capital social del hogar mantuvo su influencia en contra de mejores logros salariales.

La evaluación también hace notar que, a pesar del apoyo brindado por Projovent, la experiencia laboral previa -que es una modalidad de acumulación de capital

humano- fue un factor que demostró seguir teniendo influencia positiva en la conformación salarial del joven egresado. Por último, no se observó que hubiera diferencias importantes por sexo en la conformación salarial.

- **Duración del desempleo:** Projoven también incidió positivamente en la disminución de la duración del desempleo de los jóvenes egresados⁶⁷: considerando el tiempo dedicado a la búsqueda de empleo antes de ingresar, en comparación con el que les tomó a los que pasaron por el Programa, se observó que el promedio de búsqueda de empleo antes era de 5,9 meses, en tanto que al egreso fue de 4,5 meses⁶⁸.

En el caso de la duración del desempleo al egresar resultó importante la influencia del Programa con la estrategia de búsqueda a través de la ECA o pasantía. También influyó en la disminución del tiempo de búsqueda de empleo el hecho de conseguir un trabajo formal y otros aspectos asociados a la experiencia acumulada (edad de ingreso al primer trabajo). En cambio, la decisión del joven de volver a los estudios y otros factores relacionados al capital social del hogar (años de estudio de la madre) resultaron tener incidencia en una mayor duración del desempleo de esos jóvenes.

Teniendo en cuenta los resultados sobre la duración del desempleo de los egresados, la evaluación hizo las siguientes recomendaciones:

- (i) Tal como fue visto en el análisis, la menor experiencia jugó en contra de la disminución del tiempo de desempleo, aún habiendo pasado por la capacitación de Projoven. Por tanto, se recomendó brindar mayor apoyo en la búsqueda de un empleo a aquellos jóvenes que, dentro de la población objetivo, entraron más tardíamente al mercado laboral.
- (ii) Hubo áreas de capacitación (como “obra seca y pintura”) en las que la duración del desempleo estaba siendo más prolongada para los jóvenes que las cursaron, por lo que se recomendó prestar atención a estas personas para ayudarlas a acortar su tiempo de búsqueda de un trabajo.

67 El promedio de búsqueda de empleo tanto de los aspirantes a ingresar como el de los egresados fue calculado con base en el número de meses registrado por los jóvenes en el Cuestionario de Ingreso y en la Encuesta de Seguimiento aplicada a los 8 meses de haber salido de Projoven, por lo que este tiempo de búsqueda incluye tanto a los que tenían empleo como a los que aún no lo habían conseguido en cada uno de esos momentos. Con ello también queda incluida la prolongación del desempleo de aquellos que no habían conseguido un trabajo.

68 Sin embargo, la propia evaluación recomienda que en términos estadísticos sean guardadas ciertas reservas respecto a esas diferencias en los promedios ya que podrían no ser estadísticamente significativas debido a no fue posible obtener un modelo que explicara un porcentaje razonable de la varianza de la duración del desempleo antes de ingresar por no contarse con un número suficiente de observaciones.

(iii) Se observó la necesidad de apoyar más a los jóvenes que decidieron volver a los estudios formales: a pesar de ser decisiones interdependientes, el hecho de retomar los estudios está incidiendo en que la duración de su desempleo sea más prolongada, posiblemente porque disponen de menos tiempo para la búsqueda o porque no encuentran un empleo que les permita desempeñar ambas actividades. Por tal motivo, se recomendó acompañar más de cerca el esfuerzo de estos jóvenes facilitándoles mecanismos que permitieran su acceso a un empleo en plazos de búsqueda más cortos. Esto puede constituir una valiosa oportunidad para contribuir en la ruptura de condiciones de exclusión y pobreza al evitarse que el desgaste del desempleo prolongado derive nuevamente en el abandono de los estudios y, con ello, se evapore la posibilidad de incrementar el capital educativo que les permitiría ir mejorando sus condiciones de inserción laboral.

- **Retorno a los estudios formales:** logró intuirse que el efecto de Projoven sobre esta variable era positivo al propiciar la revaloración de la importancia de la educación como inversión en capital humano, sobre todo en aquellos que por cuyas características personales ya había una mayor propensión. Sin embargo, esto no pudo ser afirmado de manera contundente debido a la imposibilidad de obtener la información necesaria⁶⁹ para medir el impacto directo de los cursos en la decisión de los jóvenes de regresar a los estudios formales. En cambio, las variables que probaron tener influencia en la probabilidad de retomar los estudios, más bien se relacionaron a las condiciones personales de los jóvenes, tales como mejores logros educativos⁷⁰, un mayor salario de reserva y/o una mejor conformación del capital social del hogar, además del sexo, siendo las mujeres las que tenían mayor probabilidad de retomar los estudios formales.

69 No existían las variables específicas para obtener los datos que proporcionaran dicha información. Al respecto la evaluadora señala que este es un claro ejemplo sobre la necesidad de que los programas de este tipo incorporen en sus cuestionarios de seguimiento las variables específicas que permitan obtener indicadores para determinar hasta qué punto puede atribuírsele a la capacitación un impacto directo en este aspecto, además de poder establecer si las estrategias han sido las adecuadas. Debe tenerse presente que el “retorno a los estudios formales” puede ser uno de los indicadores de las acciones que apuntan a la superación de la exclusión social.

70 Un ejemplo lo da la variable *Años de estudio por tipo de curso CT1*, que dentro del modelo está indicando que los jóvenes con nivel educativo más alto y que fueron asignados en esta modalidad, son los más propensos a retomar los estudios.

4. RECOMENDACIONES PARA EVALUACIONES FUTURAS A ESTE TIPO DE PROGRAMAS

1. Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de evaluar los programas de capacitación profesional, no solamente para conocer sus efectos sobre la inserción laboral de sus beneficiarios, sino también en cuanto al impacto social que producen. Las evaluaciones que combinen en su diseño ambos aspectos estarán realizando un aporte **multidimensional** sumamente valioso que permitirá dar a conocer si las estrategias adoptadas realmente logran los objetivos propuestos en términos cualitativos y cuantitativos.

2. Un seguimiento adecuado de este tipo de programas permite ir revisando y replanteando las intervenciones trazadas en materia de políticas de empleo juvenil -comprendidas en el sentido más amplio del combate de la exclusión social-, en la medida que puede ir siendo observado el comportamiento de la categoría social identificada como vulnerable (en este caso los jóvenes), la forma en que la afectan los factores de riesgo detectados y los impactos directos e indirectos que sobre ellos produjeron las acciones efectuadas a través de los cursos de capacitación. Como habrá podido observarse en su momento, la interpretación de los resultados de las evaluaciones presentadas revelan que es posible detectar la incidencia de los programas sobre la población objetivo, a pesar de la configuración de riesgo que la caracteriza. Igualmente, ha sido posible identificar cuando los individuos con determinados atributos requieren de mayor atención y, por tanto, de acciones más específicas.

3. Por ende, se considera fundamental la incorporación del componente de evaluación en el propio diseño de los programas, porque permitiría conectar cada uno de los niveles que lo conforman con los instrumentos que habiliten el conocimiento de su impacto en cada caso. Esos niveles pueden ser identificados en:

- Configuración de objetivos.
- Medios para la instrumentación de las acciones y definición de lo que se quiere lograr.
- Metas planteadas vs. resultados obtenidos.

4. Paralelamente a los niveles del programa se encuentran las dimensiones en las que se desarrollará la evaluación. Esas dimensiones van en correspondencia con el propio contenido del programa, las cuales han sido identificadas por auto-

res como Jacinto (2001) como “niveles de discusión”, retomando en este caso los aspectos referidos a los ámbitos conceptual y metodológico.

5. En la dimensión conceptual es donde la evaluación define todos los aspectos que quieren conocerse acerca del impacto del programa, a partir de sus propios objetivos y metas planteadas en un principio. Ello debería de permitir conocer el grado de éxito o fracaso de un componente determinado, además de establecer por qué se está cumpliendo o no lo previsto en los objetivos iniciales y, en cambio, qué otros efectos inesperados se produjeron.

6. El diseño conceptual de una evaluación es sumamente delicado porque es lo que finalmente determinará qué puede ser abarcado durante este ejercicio y de lo que dependerá el producto que se obtenga, que es el que en definitiva brinda los elementos para la toma de decisiones en cuanto a la reorientación de una estrategia de intervención y de la propia política.

7. Las evaluaciones analizadas tuvieron un enfoque conceptual básicamente hacia los factores que afectan a la inserción en el mercado de trabajo (empleo, calidad del empleo, nivel salarial, duración del desempleo), aunque la evaluación de Projoven sí contempla aspectos sobre el retorno a los estudios formales. No obstante, los aspectos relacionados con la proyección social del joven (aumento de su nivel cultural, conocimiento cabal del mundo empresarial, cultura de trabajo) que inciden fuertemente en la inserción social, prácticamente no se abordan en dichas evaluaciones porque evidentemente no fueron concebidas para ello.

8. En este sentido, también es preciso apuntar que aunque los programas llegaron a abordar algunos de los aspectos antes señalados en su diseño (principalmente Projoven), no se concedió la importancia necesaria al reconocimiento de los posibles efectos que pudieran tener en estos aspectos, por lo que la información requerida para ese fin no fue lo suficientemente explotada y tratada.

9. Lo anterior trae a colación un problema importante y es que los programas de Opción Joven y Projoven, aún cuando fue posible conocer hasta cierto punto el logro de sus objetivos, su contribución en cuanto a la transmisión de una cultura de trabajo y la ruptura del círculo de exclusión social siguen siendo una incógnita.

10. Del mismo modo que fueron considerados los aspectos relacionados a la inserción laboral de los beneficiarios tanto en los cuestionarios de las encuestas como en el diseño de las evaluaciones de los programas mediante la definición de un conjunto de variables e indicadores que incluyeron las distintas dimensiones del problema, los factores asociados al desarrollo del individuo en general, y de su

cultura de trabajo en particular, deben ser abordados de igual manera, es decir, determinando las variables y los correspondientes indicadores que permitirían medir fenómenos tales como:

- Adquisición de las aptitudes necesarias para desenvolverse adecuadamente en un empleo.
- Adopción de actitudes (disposición y sentido de la responsabilidad) para encarar un empleo.
- Adquisición de habilidades y conocimientos requeridos por las nuevas formas de organización del trabajo.
- Capacidad para trazar objetivos de trayectoria laboral.
- Transmisión de conocimientos sobre las normas de relacionamiento laboral y los actores involucrados en el mundo empresarial.
- Transmisión de conocimientos sobre estrategias de búsqueda de empleo.
- Reforzamiento de aspectos psico-afectivos (autoestima y confianza en sí mismos).

11. Lo expuesto anteriormente repercute en los aspectos **metodológicos** de los programas que van desde su diseño conceptual, hasta sus estrategias de implementación, instrumentos de seguimiento y la orientación que debe darse a sus evaluaciones.

12. En el caso concreto de la evaluación, los aspectos **metodológicos** se refieren a las distintas técnicas y modalidades adoptadas para el análisis del impacto de un programa, dependiendo de las características (nivel de medición) de cada uno de los elementos presentes en las interrogantes que fueren planteadas de acuerdo a lo que quiere conocerse sobre sus efectos. La introducción de técnicas metodológicas específicas para el estudio de resultados derivados de preguntas de tipo cuantitativo o cualitativo es fundamental porque permitirán ampliar la gama de respuestas sobre aspectos en los que el programa puede estar teniendo algún impacto, además de enriquecer su correspondiente interpretación.

13. Por tal motivo, es fundamental que los instrumentos de medición (cuestionarios) tengan en cuenta la correspondencia que debe existir entre los objetivos planteados y los resultados que desea conocerse, es decir, que haya congruencia entre el objetivo y el impacto logrado (¿Qué se quiere medir?). Por otro lado, las preguntas de los cuestionarios deben formularse de tal forma que permitan obtener la respuesta que exprese con precisión el resultado acorde al objetivo planteado (¿Realmente se está midiendo lo que se quiere medir?). De ahí la importancia de introducir preguntas cuantitativas y cualitativas de acuerdo con la naturaleza del aspecto que quiere conocerse.

14. De acuerdo al análisis de las experiencias aquí presentadas, la introducción de nuevas variables, la afinación de algunas de las preguntas ya existentes y la compaginación entre los cuestionarios aplicados al inicio y al término de los cursos de capacitación son aspectos que contribuirían en el mejoramiento de la validez y confiabilidad de estos instrumentos de medición y, consecuentemente, en la calidad de los resultados.

15. En este nivel metodológico también entrarían algunas recomendaciones acerca de cuestiones más bien de carácter operativo, pero que son decisivas para garantizar la calidad de la información manejada, así como los propios resultados de todo el proceso evaluativo. Esto se refiere:

- Al cuidado que debe tenerse al relevar y procesar los datos (tanto cualitativos como cuantitativos). Los errores de captura y procesamiento pueden producir sesgo en los resultados, además de impedir la explotación de la información al máximo.
- La selección adecuada de la muestra a través de métodos aleatorios, a fin de evitar que la validez de las conclusiones sea puesta en entredicho.
- La muy discutible necesidad de disponer de un grupo de control para llevar a cabo una evaluación. Aunque existen diversas opiniones al respecto, se reconoce que desde el punto de vista metodológico la inclusión de un grupo de control es idóneo (sobre todo si se cuenta con los recursos técnicos y materiales que permitan formarlo adecuadamente). Sin embargo, existen otros aspectos también de carácter metodológico que con frecuencia no se les otorga la debida atención y que realmente pueden poner en entredicho la validez y confiabilidad de los resultados de la investigación, aún habiendo incluido un grupo de control. Por un lado, está la precisión con la que debe estar orientada la evaluación a través de la definición clara de lo que se espera medir, pues es sabido que a partir de ello es que se construye la batería de variables e indicadores de donde surgirán los resultados. Un mal planteamiento podría invalidar la investigación. Por otro lado, evitar que los resultados estén sesgados como consecuencia de la utilización de un grupo de control creado a partir de una selección de la muestra forzada o poco apegada a las características del grupo de tratamiento.
- Igualmente importante es dar seguimiento a los desertores del programa, del mismo modo que se hace con los que ingresaron y permanecieron durante toda la capacitación. Las deserciones también indican algún efecto que los cursos están produciendo y que hasta ahora se ha venido omitiendo. Cabría preguntar por qué se da el fenómeno de la deserción en jóvenes

que habían sido admitidos y si les fue mejor o peor que a los que permanecieron en el programa. Con la corrección de este tipo de omisiones posiblemente aparezcan algunas sorpresas en evaluaciones futuras a este tipo de programas.

- Es necesario incrementar esfuerzos en el seguimiento de los egresados: no es suficiente aplicar una medición al inicio y luego otra al egreso para sacar conclusiones acerca del impacto que la capacitación tiene tanto en el empleo, como en el reforzamiento de aspectos psico-afectivos y en la dotación de aptitudes para la adquisición de una cultura de trabajo, puesto que su conocimiento real requeriría de un esfuerzo a más largo plazo.
- La aplicación de una encuesta adicional a los egresados después de 18-24 meses de haber finalizado los cursos de capacitación permitiría conocer la evolución de la trayectoria vital de los egresados a más largo plazo, al habilitarse la obtención de información con relación a su trayectoria laboral, los trabajos realizados y su situación familiar. De esta forma podría llegar a conocerse el alcance real que los programas como Opción Joven y Projovent están teniendo en cuanto a la modificación de las situaciones de pobreza y exclusión social.

16. Finalmente se comenta que, independientemente del consenso que existe sobre la necesidad de evaluar, no puede dejarse de lado el hecho de que las acciones discurren en contextos socio-políticos y en coyunturas económicas que inevitablemente condicionan la aplicación de las evaluaciones. Es sabido que el grado de inserción institucional que el componente de evaluación consiga obtener dependerá del interés político que la respalde y, por tanto, de la capacidad de decisión en la escala jerárquica de a quien sea asignada esta tarea. Pero no por ello deja de apelarse a la racionalidad y la transparencia de los mecanismos que conduzcan al conocimiento efectivo de lo que este tipo de programas puede dar de sí, en contraste con lo que se espera de ellos.

5. LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL

1. Los programas de capacitación profesional juegan un papel fundamental en las políticas sociales orientadas a los jóvenes uruguayos de bajos recursos, pues se ha visto que su inserción en el mercado laboral es un verdadero problema dada la evolución de las oportunidades de empleo, la cual ha sido particularmente adversa a este sector poblacional. En este sentido, estos programas deben ser vistos como intervenciones concretas sobre un grupo de riesgo que se halla en un momento del ciclo vital en el que podría llegar a romperse con situaciones de marginalidad y exclusión social cada vez más frecuentes en el país.

2. La experiencia uruguaya ha demostrado que este tipo de programas representa una valiosa apuesta en varios sentidos: por un lado, para el rescate del capital humano joven que representa la mano de obra presente y futura en la que se sustenta el desarrollo del país; por otro lado, juegan un papel decisivo al compensar el fuerte déficit de capital social de la población objetivo, a través del soporte que el aparato institucional brinda a estos jóvenes para posibilitar su inserción laboral, con lo que en definitiva también se está tendiendo un puente hacia su inclusión social.

3. En este sentido, puede decirse que, a pesar de que la nueva ola de programas de capacitación ha planteado una alternativa interesante por su capacidad de penetración en sectores realmente excluidos a los que brinda una salida inmediata al mercado laboral, no es muy claro el impacto que pudieran tener a largo plazo en términos de superación de situaciones de pobreza, en la medida que el tipo de trabajos a los que pueden acceder, en la mayoría de los casos, ofrecen expectativas muy limitadas no solamente en términos laborales, sino que también en lo que se refiere a las oportunidades de proseguir un itinerario educativo a más largo plazo.

4. En consecuencia, este tipo de programas brinda la gran oportunidad de activar una amplia oferta de políticas sectoriales de forma **integrada**. Es decir, desde el mismo instante del comienzo de la capacitación del adolescente en estos programas, deberían ponerse en marcha toda una serie de mecanismos de apoyo social específicamente orientados al grupo familiar al que pertenece y al entorno

social en el que se desenvuelve su vida normal. La deserción escolar no sería el fracaso del joven, sino de la política social.

5. El **enfoque integral** como el que se propone para las políticas de inserción laboral supone un gran reto para los diseñadores de la política social y aún más para sus ejecutores. El fraccionamiento que habitualmente se observa en este tipo de políticas suele explicarse por el “reparto” o cuoteo político de las agencias (ministerios, instituciones públicas, etc.), lo que dificulta la coordinación y la misma coherencia de las políticas. Al respecto, debería abrirse un profundo debate sobre la pertinencia de que el rol de la Administración Pública sea el de prestadora directa de servicios sociales a través de sus unidades especializadas, frente a la alternativa de limitar su función a la de (co)financiadora y gestora de proyectos integrales, radicando la ejecución en entidades descentralizadas, poco burocratizadas y muy próximas al entorno social del adolescente. El adolescente pasaría a ser sujeto y no objeto de las políticas.

6. En este escenario, el sistema formal de educación debe desempeñar un nuevo papel, eliminando no sólo las barreras existentes para que el joven se aproxime a él, sino la inercia histórica que impide a los centros de formación técnica acercarse a una demanda potencial insatisfecha. Esto supone, entre otros aspectos, modificar programas de estudios, cambiar métodos pedagógicos, desconcentrar los centros formativos y reformar el sistema de titulación con el fin de que los adolescentes con riesgo de exclusión social puedan transmitir al mercado de trabajo señales claras del itinerario formativo iniciado y de sus posibilidades de proseguir, así como poder acreditar fehacientemente la capacitación alcanzada.

7. Por otra parte, poco se puede lograr si el conjunto del empresariado no toma una participación activa en todo el proceso. Para ello se requiere que las organizaciones empresariales, con un sólido anclaje en todo el espectro de dimensión y sectores económicos, sean capaces de comprender el valor estratégico de su implicación en los procesos formativos para aprovechar al máximo el capital humano y tengan una fuerza de representación real en los diseños, desarrollo y evaluación de los programas.

8. Por tanto, aún continúa vigente el reto de lograr programas que contemplen una articulación real entre la educación y el mundo del trabajo. Pensar, diseñar y ejecutar un sistema **integral** de formación y capacitación inserto en las propias instituciones educativas y de políticas laborales y sociales, en el que la capacitación técnica tenga cabida como una alternativa no excluyente de un itinerario educativo a largo plazo que potencie las posibilidades de superación de capital humano en términos individuales y de desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Becker, G. S. 1962. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of political economy*. New York, National Bureau of Economic Research. v. 70, n. 5, part 2. Supplement.

—. 1964. *A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research.

—. 1967. *Human capital and the personal distribution of income: an analytical approach*. Michigan: University of Michigan. Institute of Public Administration.

Berndt, Ernst R. 1996. *The practice of econometrics: Classic and contemporary*. 2° ed. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology; The National Bureau of Economic Research.

Bucheli, Marisa; González, Martín. 1997. *Evaluación final del Programa de capacitación y desarrollo empresarial de los jóvenes, sub-programa de capacitación para la inserción laboral*. Montevideo: INJU.

Bustelo, E.; Minujin, A. 1997. *La política social esquivada*. San José de Costa Rica: UNICEF/ UNESCO/ FLACSO / Universidad de Utrecht.

Buxedas, Martín; Aguirre, Rosario; Espino, Alma. 1999. *Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.

Calvo, Carlos; Sucazes, Daniel. 1993. *Algunas restricciones al empleo: estudio basado en la encuesta de hogares*. Montevideo: INE.

Cassoni, Adriana. 2000. *Unemployment and precariousness of employment in Uruguay: who are the losers?*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía.

Castells, Manuel. 1990. Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En: VVAA (Comp.) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Sistema.

Castro, Claudio de Moura. 1997. Proyecto Projoven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. *Boletín técnico interamericano de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 139 – 140, abr.- set.

Cavarozzi, Marcelo. 1991. Más allá de las transiciones democráticas en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Nueva época n. 74, oct.-dic.

CEPAL. 1998. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago de Chile.

CINTERFOR/OIT. 2000. *Boletín técnico interamericano de formación profesional: capacitación laboral de jóvenes*. Montevideo. n.150, set.- dic.

—. 2000. Empleo y capacitación laboral de jóvenes en América Latina. *Boletín técnico interamericano de formación profesional: capacitación laboral de jóvenes*. Montevideo. n. 150. set.-dic.

—. 2000. Youth training and employment. <http://www.cinterfor.org>

—. 2001. *Formación para el trabajo decente*. Montevideo.

De Brun, Julio; Labadie, Gastón J. 1997. Mercado laboral, apertura y recesión: la experiencia uruguaya de los noventa. En: *Mercados laborales en los '90: cinco ejemplos de América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA; Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

—. 1998. Rigidez salarial, precios relativos y ajuste estructural: una interpretación del desempleo en Uruguay. En: *Seminario Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, Montevideo, BID.

Díez de Medina, Rafael. 1992. *La estructura ocupacional y los jóvenes en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

—. 2000. Calificación, empleo y desempleo en los jóvenes del MERCOSUR. *Boletín técnico interamericano de formación profesional: capacitación laboral de jóvenes*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 150, set.- dic.

FAS/ UNICEF. 1996. *Carencias socioeconómicas y pobreza en el país urbano: la década 1984 – 1994*. Montevideo: FAS/ OPP.

Fernández Poncet, Adrián; Marcelo Perera, Juan. 2000. *Acceso a la educación terciaria: una aplicación a datos de Uruguay*. Montevideo: UDELAR.

Filgueira, Carlos. 1996. *Sobre revoluciones ocultas: las transformaciones de la familia en el Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

Foro regional sobre la exclusión social en América Latina, Lima, 1995. *La exclusión social en América Latina*. Lima: OIT ; IIEL.

Franco, Rolando. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile. n.58, abr.

Gallart, María Antonia. 1997. Educación media y técnica en América Latina: balance y perspectivas. En: Gallart, María Antonia; Bertoncello, Rodolfo. *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT ; RET.

—. 2001. Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina. En: Pieck Gochicoa, Enrique (Comp.). *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México: UIA;IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; CONALEP.

Gallart, María Antonia; Novick, Marta. 1997. Reestructuración industrial, capacitación y redes productivas. En: Gallart, María Antonia; Bertoncello, Rodolfo. *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET.

García Delgado, Daniel. *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.

González, Martín. 1995. *Propuesta de implementación de la metodología de evaluación del Programa Opción Joven*. Montevideo: INJU. Programa Opción Joven.

Granovetter, M.D. 1974. *Getting a job*. Cambridge: Harvard University Press.

Greene, W. H. 1993. *Econometric analysis*. 2°. ed. New York: Macmillan.

Hamermesh, D. S.; Rees, A. 1984. *Economía del trabajo y los salarios*. Madrid: Alianza Universidad.

Ibarrola, María. 1991. *Las relaciones y la cooperación entre la enseñanza técnica y profesional de nivel medio y la industria en México*. México: UNESCO.OREALC.

INE; CEPAL. 1994. *¿Quiénes son los jóvenes uruguayos más desfavorecidos? Un análisis de la Primera encuesta nacional de la juventud*. Montevideo.

Isuani, Ernesto Aldo. 1992. *Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?*. Desarrollo Económico. Buenos Aires, CIEPP. v. 32, n. 125, abr. – jun.

Jacinto, Claudia. 2001. Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. En: Pieck Gochicoa, Enrique (Comp.). *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. México: Universidad Iberoamericana; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; CONALEP.

Jacinto, Claudia; Suárez, Ana Lourdes. 1997. Juventud, pobreza y formación profesional. En: Gallart, María Antonia; Bertoncello, Rodolfo. *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET.

Kaztman, Rubén. 1996. *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

Kaztman, Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura; Kessler, Gabriel. 1999. *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT; Fundación Ford.

Katzman, Ruben; Filgueria, Fernando. 2001. *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay; IPES; IIN.

Laparra, Miguel; Gaviria, Mario; Aguilar, Manuel. 1996. Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón. En: Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza, 2º, Madrid. *Pobreza, necesidad y discriminación*. Madrid: Fundación Argentaria.

Larrañaga, Osvaldo. 1997. Educación y superación de la pobreza en América Latina. En: Zevallos, José V. (Comp.) *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe: un estudio del proyecto Mitigación de la pobreza y desarrollo social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Quito: PNUD.

Lasida, Javier; Pereira, Javier. 1997. Projoven: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado. *Boletín técnico interamericano de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 139 – 140, abr.- set.

Lasida, Javier; Ruétalo, Jorge; Berruti, Elcira. 1998. La formación y la vinculación directa de los jóvenes con el mundo del trabajo. En: Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia. (Comp.) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET.

Lijtenstein, S. 1997. Jóvenes y capacitación laboral: el desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Márquez, G. 1998. *El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los noventa*. Washington: BID.

Osterman, Paul. 1995. Is there a problem with the youth labour market, and if so, how should we fix it?. Lessons for the United States from U.S. and European experience. En: McFate, Lawson and Wilson (Comp.). *Poverty, inequality and the future of social policy. Western states in the new world order*. New York: Russell Sage Foundation.

Pieck Gochicoa, Enrique. 1998. Educación de adultos y formación para el trabajo en América Latina: incidencia y posibilidades. En: Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Comp.) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET.

Pineda Hoyos, Saúl (Comp.) 1998. El desafío desde lo local. En: *Encuentro Iberoamericano de Políticas de Empleo Juvenil, 2º, Medellín, Colombia*. Memorias: las experiencias, las conclusiones y las lecciones aprendidas. Medellín: Alcaldía de Medellín; Cámara de Comercio; Cooperación Colombo – Suiza; GTZ; PNUD.

PNUD. 1999. *Desarrollo humano en Uruguay 1999*. Montevideo.

PNUD. 2001. *Desarrollo humano en Uruguay 2001: inserción internacional, empleo y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD; CEPAL.

Rama, Germán W. 1993. *La inversión es en capital humano*. Montevideo: CEPAL.

Rama, Germán W.; Filgueira, Carlos. 1991. *Los jóvenes de Uruguay: esos desconocidos. Análisis de la encuesta nacional de la juventud de la Dirección General de Estadística y Censos*. Montevideo: CEPAL.

Ramírez Guerrero, Jaime. 1998. La formación de transición: modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural. En: Cinterfor/OIT. *Juventud, educación y empleo*. Montevideo.

Ramírez Guerrero, Jaime. 2000. La formación laboral de jóvenes pobres desempleados. Necesidad de una estrategia consistente y de un marco institucional sostenible. En: Boletín técnico interamericano de formación profesional: *Capacitación laboral de jóvenes*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 150, set.-dic.

Repetto, Fabián. 2000. ¿Es posible transformar al Estado sin transformar a la sociedad? *Reforma y democracia*. Caracas, CLAD. n. 16, mar.

Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nueva cuestión social: repensar el Estado Provincial*. Buenos Aires: Manantial.

Rosanvallon, Pierre; Fitoussi, Jean Paul. 1996. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Rosembaum, James; Kariya, Takehiki. 1989. From high school to work: market and institutional mechanisms in Japan. En: *American Journal of Sociology*. Berkeley: Berkeley University.

Silveira, Sara. La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación. En: Pieck, Enrique (Comp.) 2001. *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT.

Tokman, Víctor E. 1997. El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano. *Boletín técnico interamericano de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 139 – 140, abr.- set.

UTU. 1992. *¿Quiénes ingresan al ciclo básico único en las escuelas de la Universidad del Trabajo?* Montevideo: UTU. Programa de Planeamiento Educativo. Departamento de Estadística.

UTU. ANEP. 1999. Caminos recorridos para la transformación de la Universidad del Trabajo. *Revista Cambio*. Montevideo. v.3, n. 7, oct.

Villareal, Juan. *La exclusión social*. Buenos Aires: FLACSO.

Wormald, Guillermo; Ruiz Tagle, Jaime. 1999. *Exclusión social en el mercado del trabajo: el caso de Chile*. Santiago de Chile: OIT; Fundación Ford.

Este libro
se terminó de imprimir
en el mes de setiembre de 2002
en el Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT