

Activos y estructura de oportunidades.
**Jóvenes y mujeres: Las desventajas de las estrategias de
inserción laboral de los grupos vulnerables en el Uruguay.**

Verónica Barrera*

“Lo que se puede entender, se puede cambiar.”

Montevideo, octubre 2006

Índice

Introducción.....	Pág. 2
Los procesos de ajuste estructural y el mercado de trabajo	Pág. 5
Las políticas activas de empleo para jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social: los programas Projovent y Proimujer.....	Pág. 7
El desafío: contrastando datos e hipótesis.....	Pág.15
Conclusiones.....	Pág.27
Bibliografía.....	Pág.32
Notas.....	Pág.34

Activos y estructura de oportunidades.
Jóvenes y mujeres: Las desventajas de las estrategias
de inserción laboral de los grupos vulnerables en el Uruguay.

Introducción:

La investigación que aquí se presenta no intentó hacer generalizaciones empíricas a partir de sus hallazgos, en rigor, fue pretendido conocer en profundidad seis casos de ejecución de dos programas comprendidos en las políticas activas de empleo del Uruguay y a partir de ellos formular hipótesis que permitan, en otra investigación, desarrollar un estudio más afinado.

A tales efectos fueron analizados los Programas Projoven y Proimujer, programas que atienden a jóvenes y mujeres que no han ingresado al mercado de trabajo y presentan altos grados de vulnerabilidad social.

El objetivo central de este trabajo es doble; en primer lugar analizar las políticas activas de empleo a nivel general y en segundo lugar indagar acerca de las razones del desajuste entre los objetivos trazados y alcanzados por los programas de formación y capacitación para el empleo, insertos en las políticas activas destinadas a jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social.

Dos preguntas fueron las que impulsaron esta investigación ¿los programas de formación y capacitación para jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social en su actual planteo serán parte más de un problema que de una solución? y ¿a qué supuestos de empleabilidad responden las políticas activas de empleo expresadas en programas de formación y capacitación?

El concepto de activos y estructura de oportunidades fue la herramienta utilizada en este trabajo para la comprensión y el análisis de las políticas de empleo y los procesos de formación y capacitación. Es un acercamiento a la realidad de forma figurada en una ecuación (activos/ estructura de oportunidades) que permite desarticularla para su análisis y articularla para su comprensión. En el numerador de la ecuación se encuentra la posesión, control y manejo de instrumentos materiales y simbólicos para el desempeño del individuo en sociedad. En el denominador tres planos interrelacionados, Estado, Sociedad y Mercado. El cociente de esta ecuación determina grados de vulnerabilidad aquí entendida como la predisposición a la caída del nivel de bienestar. Por tanto, cuando hablamos de empleo y de empleabilidad en este trabajo no solamente están incluidos los atributos individuales, sino también la estructura de oportunidades y el concepto de vulnerabilidad.

Atendiendo a estos conceptos planteamos las siguientes hipótesis:

1-La concepción individualista sobre la que se basa la nueva política de empleo condiciona la construcción de capital social de los participantes de los programas.

2-La formación y la capacitación por sí mismas generan algunos activos (capital humano) sin embargo, no necesariamente genera procesos de empleabilidad sin el apoyo a la

construcción de redes sociales (capital social) que le den sostén. Estas ofrecen canales formales e informales de acceso a la estructura de oportunidades.

3-Sin el tejido de redes entre el ámbito de la educación formal y el ámbito empresarial, que propicien la obtención y mantenimiento del empleo para los destinatarios de los programas de capacitación, los resultados esperados (empleabilidad y retorno al sistema formal de educación) de estos procesos son minimizados.

Para dar respuesta a las hipótesis la investigación fue planteada en dos etapas; la primera de orden descriptivo y la segunda de orden explicativo.

Para la *primera etapa* fue tomada una muestra intencional de tres Entidades de Capacitación (ECAs) que actúan en la ciudad de Montevideo, y por cada una de ellas dos proyectos, uno derivado del programa Projoven y el otro de Proimujer, ambos ejecutados en el año 2004, siendo condición necesaria haber trabajado para ambos programas en conjunto. Es importante señalar que no todas las ECAs operan con ambos programas.

Para la selección de las ECAs que conformaron la muestra se confeccionó una variable que constituyó un continuo en relación a la inserción laboral de los participantes. En un extremo se seleccionó una ECA con “baja inserción” y en el otro una con “alta inserción”, situándose en la mitad de este continuo una con grado “medio de inserción”.

Los programas de formación y capacitación que fueron analizados tienen exigencias mínimas de inserción laboral que las ECAs deben cumplir una vez terminada la experiencia. Projoven tiene una exigencia de inserción laboral del 45% sobre un total de 20 participantes por grupo, mientras que Proimujer tiene como exigencia del 20% sobre el mismo número de participantes. Estos porcentajes fueron los que establecimos como valores mínimos de la variable “inserción”. No siendo este un proyecto de evaluación de impacto, a los efectos del diseño de esta investigación hipotetizamos que el valor más alto de la variable inserción de los programas reseñados es igual al porcentaje de empleo, de este subconjunto vulnerable (por sexo) al de la población total empleada de este grupo etario. Arbitrariamente, atribuimos como valor intermedio de la variable inserción al que resultó como equidistante entre el valor mínimo y el máximo.

Los valores de la variable “inserción” contruidos son los siguientes:

	Projoven	Proimujer
Alto	65%	56%
Medio	55%	38%
Bajo	45%	20%

El análisis de los factores que están determinando el grado de inserción generado por las ECAs constituyó la *segunda etapa* de naturaleza explicativa de esta investigación.

A los efectos de testear la primera hipótesis, fueron revisados los documentos que orientan las actividades de formación de Projoven y Proimujer y los pliegos de condiciones de contratación de ECAs. A su vez se entrevistaron a los directores de los programas y a los

coordinadores de los programas de las ECAs para comprender la filosofía formativa y el valor asignado al capital social. Las fuentes fueron los documentos de Projoven y Proimujer, así como documentos que definen las estrategias de la oferta educativa relacionadas con la transmisión de habilidades psicosociales (capital humano) y con la construcción del entramado de los programas con el mercado, el estado y la sociedad (estrategias de trabajo en red) y el análisis de las entrevistas realizadas.

A los efectos de testear la segunda hipótesis, se contrastó la oferta curricular de las ECAs ordenadas por el valor de inserción para “medir” el capital humano transmitido. Esperábamos encontrar que a igualdad de capital humano transmitido la diferencia en la inserción estaría dada por el capital social también transmitido. Las fuentes fueron las mismas de la hipótesis anterior y las entrevistas a los egresados de las ECAs. Para la realización de la muestra de egresados se proyectó la realización de la misma en función de insertos y no insertos y su evaluación de la adquisición de capital social adquirido a través de la ECA. Por lo que la muestra sería proporcional a insertos y no insertos por cada una de ellas. Por la falta de información debido a la ausencia de seguimiento institucional se debió tomar una muestra azarosa del listado total de egresados por cada Entidad de Capacitación.

Dadas las características de la investigación y el tipo de entrevistas adoptada como metodología se antepuso el criterio de saturación de los datos para establecer el universo final de entrevistas a realizar estableciendo para el Programa Projoven un máximo de 10 entrevistas, 5 varones y 5 mujeres, y para el Programa Proimujer un máximo de 5 entrevistas (en este programa participan únicamente mujeres) por ECA, resultando en un total máximo de 45 entrevistas. Finalmente fueron realizadas un total de 40 entrevistas en profundidad a la población beneficiaria (15 programa Proimujer y 25 programa Projoven)

A los efectos de testear la tercera hipótesis, se analizaron las estrategias de tejido de redes por parte de las ECAs con el sector de la demanda, empresas, estado y sociedad. Las fuentes fueron las entrevistas con los coordinadores de los programas de cada ECA y las entrevistas a los beneficiarios.

Este trabajo pretendió acompañar al lector desde lo general a lo particular ordenando la exposición en cuatro apartados, en los dos primeros se exponen los preceptos y consecuencias del ajuste estructural tanto desde la esfera del Mercado como de la Sociedad y los cambios en materia de políticas públicas desde la esfera el Estado. En los apartados subsiguientes se presenta el análisis propiamente dicho a la luz de los conceptos que dan marco a la investigación y ideas resumen, preguntas e hipótesis abiertas hacia otras investigaciones.

Los procesos de ajuste estructural y el mercado de trabajo.

Las políticas de ajuste estructural y de estabilización en América Latina tuvieron fuertes consecuencias a nivel social. Las tasas de desempleo abierto en los países latinoamericanos en la década del 90 tuvieron un considerable crecimiento en relación a la década del 80. En materia de empleo se destacan dos procesos; el incremento del empleo informal y el deterioro en la calidad del empleo impactando directamente en el entramado social. (Jacinto, 2005; Solla, 2005; Filgueira, 1996)

En la década del 90 en Latinoamérica se inició un plan de estabilización de precios y de mejoramiento de las cuentas fiscales. En cuanto al mercado los objetivos principales fueron el descenso de la inflación, el ajuste en las cuentas fiscales y externas y la profundización de la apertura comercial condiciones que permitirían una mejor asignación de recurso y el crecimiento económico.

En el Uruguay el ajuste fiscal tuvo como principal objetivo la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. Par ello entre otras cosas se aumentó la presión fiscal a través de las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al consumo, reduciéndose los egresos del sector público. El gobierno que sume en 1990 llevó adelante una política explícita de la disminución de los salarios reales que cayeron alrededor de un 7%. (Bucheli, 1993; Aguirre-Espino, 2000) Este plan de estabilización fracasó en sus principales estrategias, la inflación llegó a 128,9%, hacia 1994.

Las altas tasas de desempleo en términos globales, a pesar de la tendencia creciente de la tasa de actividad, resultaron de la insuficiencia del dinamismo productivo para crear la cantidad de puestos de trabajo que permitieran satisfacer la oferta que se incrementó en forma constante. (Aguirre-Espino, 2000)

En términos generales uno de los pilares de los procesos de ajuste estructural fue la reforma del Estado que en Uruguay presentó algunas particularidades que lo diferencian del contexto latinoamericano. Los principales ejes de las reformas se basaban en la necesidad de dotar a los estados de mayor flexibilidad y eficiencia para lo cual era imprescindible reducir su peso para adecuarse a la nueva inserción internacional, conseguir el equilibrio fiscal y la disminución de costos que afectan a la competitividad.

La particularidad del caso uruguayo viene de la mano de uno de los requisitos fundamentales para bajar el peso del estado, las privatizaciones. La magnitud de estas fue significativamente menor que en el resto de los países de la región por lo cual sus impactos en el mercado fueron también menores. De todas formas el impacto más significativo en los empleos derivó de la aplicación de leyes destinadas a disminuir el aparato estatal, impedimentos al ingreso de empleados públicos, incentivos de retiro y jubilación anticipada, entre otros.

Los principales cambios en la regulación del mercado laboral tuvieron que ver con la descentralización de las negociaciones salariales apartándose el Poder Ejecutivo de las mismas y dejando libradas a las partes para tal cometido dependiendo exclusivamente de la capacidad de los empleadores para otorgar aumentos y la capacidad de los trabajadores de

negociación. A partir de 1993 el Poder Ejecutivo deja de convocar a los Consejos de Salario.¹

El plan de estabilización y apertura comercial tuvieron según Aguirre y Espino, efectos en el mercado laboral tanto en términos de ingreso como de empleo dinamizándose ciertos sectores y debilitándose otros por lo que la evolución de los salarios reales tuvo diferentes trayectorias.

En cuanto a la evolución de la PEA en 1996 el total de la población activa era de 1.288,3 miles de personas. Se estima que la proporción de activos creció desde 1985 a 1996 a una tasa anual del 8.5% explicado principalmente por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Entre los años 1986 y 1995 el empleo creció pero no al mismo ritmo en que lo hacía la PEA. La mayor participación se verifica en el sector servicios, personales y públicos, seguido por la industria manufacturera y el comercio.

En el período 1993-1996 según cifras del Instituto Nacional de Estadística la tasa de empleo de las mujeres creció en todos los tramos de edad verificándose un mayor crecimiento en el tramo de 50 años o más. El desempleo abierto de las mujeres en Montevideo en 1996 alcanzó el 14.5 % superando en un 4,5% al de los hombres. Diferentes analistas vinculan el aumento de las mujeres interesadas por trabajar como estrategia de compensación del desempleo de uno o más integrantes del hogar, al que sumamos la compensación del ingreso por la pérdida de salario real. Igual explicación corresponde para el incremento del desempleo juvenil en el contexto de alta desocupación (CEPAL, 1996) En cuanto a la estructura del desempleo por sexo, según las cifras del período 86-96, la mayor proporción de mujeres buscan trabajo por primera vez y una menor proporción son desocupadas cubiertas por el seguro de desempleo. (Aguirre- Espino, 2000) Las tasas de desempleo más altas del período 86-96 se encuentra en la población menor de 25 años y en particular en las mujeres. Se observa que la tasa de desempleo más elevada, en el total urbano corresponde a 1995 verificándose una tasa de desempleo de las mujeres del 15% en la industria manufacturera y en el caso de los hombres a la construcción con un 11.8%.

Las tasas de actividad de las jefas de hogar entre 25 y 49 años han aumentado a lo largo del período 87-96, donde en 1987 era del 88.9% y en 1996 de 93.4%, este aumento constante en la tasa de actividad encuentra su mayor explicación en la expansión de las actividades consideradas “femeninas” y no en la apertura en el ingreso en rubros considerados “masculinos”. “Es posible pensar que los aumentos en la participación económica de las mujeres han estado ligados a la expansión de actividades femeninas y no a la incorporación de mujeres a actividades que venían desempeñando los hombres[...]” (Aguirre- Espino, 2000)

La evolución de desempleo en el Uruguay desde la década de los noventa tiene como sus principales “víctimas” a los jóvenes y dentro de este grupo a las mujeres. En todos los países latinoamericanos, sin excepción, la tasa de desempleo de los jóvenes supera las tasas generales y en mucho de los casos la duplica.

Es en esa década, frente a la crisis socioeconómica y de empleo, que comienzan a desarrollarse políticas públicas focalizadas, proyectando y ejecutando programas cuyo

objetivo fue compensar y asistir a sectores de la población afectados principalmente por la pobreza y su consecuencia inminente la exclusión. Las políticas públicas que comienzan a ser aplicadas actúan entonces de manera directa hacia aquellos sujetos con mayores grados de vulnerabilidad. Este cambio, entre otros, en los lineamientos de intervención se debieron en cierta medida a los resultados negativos de las políticas de ajuste y estabilización ejecutados con fuerte influencia de iniciativas de organismos internacionales fundamentalmente el Banco Mundial.

De esta forma se conforma una agenda de acción con medidas que buscaban reducir los niveles de pobreza e indigencia mediante “redes sociales, la mejora en el acceso a bienes básicos como la educación, salud, agua potable y alcantarillado, programas de creación de empleo y complemento del ingreso, apoyo a la mediana y pequeña empresa, y otro conjunto de medidas complementarias diseñadas para incrementar la cobertura de las “necesidades básicas” de los sectores sociales más vulnerables”. (Filgueira C, 1996)

Las políticas activas de empleo para jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social: los programas Projovent y Proimujer

A partir de los procesos de ajuste y estabilización en América Latina, como vimos, hay un cambio drástico en el objeto de intervención del Estado cuyo referente ahora es el individuo, especialmente el individuo “vulnerable” Este cambio es congruente con el paradigma del liberalismo económico, para el cual los “problemas sociales” no existen, lo que existen son problemas de los individuos.

Como sostiene Filgueira (Filgueira C, 1996) “[...]una de las principales consecuencias de la implementación de políticas de ajuste social y estabilización, ha sido la de contribuir a una creciente vulnerabilidad social de amplios sectores de la población de América Latina. La evolución de los índices de pobreza, equidad y situación de empleo muestran que para ciertas categorías de personas la probabilidad de perder el nivel de bienestar alcanzado en un momento anterior se han incrementado”.

Describamos algunos conceptos que dan marco a este trabajo. En primer lugar: ¿que entendemos por vulnerable o vulnerabilidad?

“La vulnerabilidad [es definida] como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativos para el logro de retornos materiales y simbólicos y para la integración social [...] ciertos atributos como la educación ocupacional, determinadas ocupaciones, etnia, edades y sus combinaciones, señalarán tipos y grados de predisposición” (Filgueira C. 1996) Según este autor la noción se expresa mejor por una relación entre las capacidades de movilizar recursos (expresada como atributos individuales) y la estructura de oportunidades de la sociedad (expresada en términos estructurales como Mercado, Sociedad y Estado) El concepto de vulnerabilidad debe entenderse como un concepto relacional entre recursos individuales y estructura de oportunidades” (Filgueira C, 1996)

Esta relación puede representarse imaginando un cociente en el cual ambos términos se expresan, Activos /Estructura de oportunidades. En el numerador de esta relación se encuentra la posesión, control y manejo de instrumentos materiales y simbólicos para el

desempeño del individuo en sociedad. Se asume entonces que para mejorar la performance del individuo en sociedad este cuenta con un cúmulo de activos, el desarrollo de habilidades, el nivel educativo, la posesión de ciertas destrezas y capacidades, que le permiten comprender la lógica que comanda las diferentes esferas de la sociedad, que actúan en defensa de situaciones de riesgo. Cuentan también al respecto el manejo de códigos comunicacionales, orientaciones valorativas y la participación en marcos de referencia comunes que aseguren una mínima integración (Coleman, 1965; Putman, 1964) A su vez atributos como la edad, el sexo, el momento del ciclo familiar, entre otros actúan de forma adicional bien como capital individual para la movilidad o como déficit.

En el denominador se posiciona la estructura de oportunidades la que se puede examinar desde tres planos que se interrelacionan; *Mercado, Sociedad y Estado*. Los cambios en la estructura de oportunidades en cada esfera, por su interrelación, repercuten positiva o negativamente en las demás.

Las transformaciones en el *Mercado* de trabajo (estructura de oportunidades), determinan cambios en las calificaciones de los trabajadores (activos), que pueden agruparse en tres grandes campos; 1- las innovaciones tecnológicas, que tornan obsoletas calificaciones viejas y requiere otras nuevas; 2- las formas de la organización del trabajo, que se presentan como opciones para la tecnología dada, son también inducidas por los cambios en el mercado y actúan a su vez, incluso como condicionantes y determinantes de la innovación y 3- los cambios en las condiciones del mercado de trabajo, derivado en parte por los cambios mas generales en el mercado de bienes y servicios y en parte de las políticas económicas y de empleo, que cierran unas opciones y abren otras tanto a los empleadores como a los trabajadores. (Fernández Enguita, 1990)

En cuanto a la esfera de la *Sociedad* diremos que; “[...]cuando nos referimos a la Sociedad como estructura de oportunidades lo hacemos en un sentido particular tanto en la esfera sociocultural como política” (Filgueira C, 1996) La esfera sociocultural comprende las interacciones informales entre individuos, básicamente las diferentes formas de participación comunitaria, redes de parentesco, estructuras de la familia, etc. Según Filgueira el denominador común de las redes que mencionamos está dado por la existencia de deberes y obligaciones reconocidos por las partes, como también mecanismos de control. El concepto que más se ajusta a este tipo de estructura de oportunidades es el de “capital social”. El acceso a redes de este tipo “aumenta la estructura de oportunidades en la medida que ofrece canales informales [y formales] de oportunidades que guardan relaciones de contingencia con la estructura de oportunidades del mercado”

La tercera esfera enunciada es el *Estado*; las acciones que de él derivan afectan decisivamente la estructura de oportunidades. Las políticas públicas en general tienen efectos concretos en la estructura de oportunidades; “...es claro que “*policies generan politics*”² con lo cual la estructura de oportunidades cuando es examinada desde el plano político, debe entenderse como una de las áreas más sensibles al cambio y con consecuencias importantes sobre los otros planos de la estructura de oportunidades” (Filgueira C, 1996)

El gobierno uruguayo, siguiendo la tendencia del contexto latinoamericano y de las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito, generó nuevas políticas de empleo focalizadas en individuos de sectores considerados vulnerables, en lo que se denominó como políticas activas de empleo.

Esta nueva forma de abordaje del problema del empleo tiene diferentes objetivos que las anteriores políticas denominadas políticas pasivas. “En contraposición a las tradicionales formas de atención a los problemas de empleo denominadas políticas pasivas, (en sus formas más comunes como subsidios a períodos de desempleo), muchos países han puesto en marcha acciones que buscan intervenir en la generación de mejores condiciones respecto a las situaciones de desempleo y sus impactos” (Corbo G, 2003)

Las nuevas políticas públicas con acento en una actitud pro-activa en contraposición a la de asistencia, objetivo de las políticas pasivas, intentan dar respuesta a los cambios en el mercado de trabajo, desempleo de larga duración, empleo temporal, dificultades de reincorporación al mundo del trabajo de una vasto sector de la población, entre otros.

Esta práctica se consolida mediante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) encomendado para la ejecución y control de Programas de Formación y Capacitación. El concepto que enmarca a estas nuevas políticas es el enfoque de orientación a la demanda. Este nuevo concepto entiende que la formación para el empleo tiene lugar siempre y cuando exista demanda suficiente para justificarla, la regla es: “no hay demanda, no hay formación” siendo la herramienta central de estas políticas es la capacitación. “El supuesto que subyace a estas acciones es que una adecuada capacitación mejora las condiciones de empleabilidad, siempre y cuando esta dote de nuevas habilidades, las cuales, deberán cumplir con la condición de ser pertinentes con las demandas reales de las nuevas exigencias del mercado de trabajo” (Corbo G, 2003)

La ley Nº 16320 de noviembre de 1992 crea la DINAE (Dirección Nacional de Empleo) perteneciente al MTSS asignándole el estudio de políticas activas de empleo y la formación profesional. En 1996 a partir de la Ley 16.736, se amplía su campo de acción atribuyéndole a esta Dirección el estudio de la evolución del mercado de trabajo y la demanda de calificaciones, informar y orientar a los trabajadores sobre posibilidades de formación profesional e implementar cursos de recalcificación y asesoramiento en la formación de microempresas. La misma Ley crea la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) organismo de carácter tripartito, con un delegado de la DINAE, un representante del sector empleador y un representante del sector de los trabajadores, cuyo cometido es el asesoramiento a la DINAE. A su vez la JUNAE cumple funciones de contralor conformándose como organismo protagonista en el diseño de los programas interviniendo en el monitoreo y la evaluación siendo también administradora del Fondo de Reversión Laboral que financia los diferentes programas de capacitación y formación. Este Fondo se conforma con el aporte del 0,25% sobre los salarios de empresarios y trabajadores del sector privado. A partir de 2001 se complementa con aportes del Estado a través de la Ley presupuestal con aportes de Rentas Generales.

En el año 1998 se crea bajo la égida de la DINA E, el Registro Único de Entidades de Capacitación (RUEC) donde las Entidades de Capacitación (ECAs) proveedoras de los cursos de capacitación, deben registrarse para poder ofrecer sus cursos en el marco de los programas descentralizados del MTSS, conformando de esta firma un mix público – privado. El objetivo central de los programas descentralizados es “[...]mejorar la capacitación y por ende la empleabilidad de sectores con dificultades de inserción laboral (jóvenes, mujeres, discapacitados, población rural)” (Corbo G, 2003)

La selección de las ECAs que ejecutarán los cursos de formación y capacitación es a través de licitación pública donde son evaluados los pliegos de condiciones que incluyen la propuesta formativa y la asignación de recursos. Del total de Programas de carácter descentralizado existentes, en este trabajo haremos referencia a dos de ellos denominados *Projoven* y *Proimujer*. La selección de estos programas se debe en primer lugar a que están destinados a aquellos que no han ingresado aún al mercado laboral y en segundo lugar se focalizan en la población que, en materia de empleo y desempleo, son los más castigados, los jóvenes y las mujeres, conformando la población en torno al acceso y mantenimiento de un empleo los sectores más vulnerables en el Uruguay. Población que según sus dotaciones de capital humano y capital social conforman los nuevos colectivos vulnerables, en desventaja y potencialmente excluidos. En función de ello, siendo esta población los principales beneficiarios de las políticas de empleo y de los programas educativos laborales, se plantea aquí inquirir en cuanto a la adquisición de capital humano y capital social atendiendo a los objetivos de empleabilidad e inserción laboral de estos programas.

El Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes *Projoven* es el resultado del acuerdo marco establecido entre la JUNAE, la DINA E del MTSS y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) fundada en 1996. El objetivo general es “facilitar la inserción de la población beneficiaria en el mercado formal de trabajo, así como promover la reinserción educativa como elementos sustantivos para la integración social. Su finalidad es apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de formación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo”. (*Projoven* 1996 ver <www.projoven.org.uy>).

El Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional *Proimujer* surge de un acuerdo entre el MTSS/DINA E/JUNAE/Cinterfor/OIT y comienza su accionar en 2001. Tiene como objetivo general " mejorar los niveles de empleabilidad de las participantes y sus oportunidades para acceder al mercado de trabajo en condiciones de equidad, tanto en forma dependiente como a través del desarrollo de actividades económicas independientes (microemprendimientos, emprendimientos asociativos formalizados y económicamente viables) Como objetivos específicos se plantea, “desarrollar acciones formativas de calidad, pertinentes con la demanda de trabajo local que faciliten en las participantes el desarrollo de las competencias requeridas en el ámbito laboral; diseñar e implementar propuestas formativas basadas en competencias y con enfoque de género, adecuadas al perfil de las participantes que mejoren sus oportunidades de acceso, mantenimiento y generación de empleo y apoyar a las participantes en la elaboración e implementación de un proyecto formativo laboral personal

viable como eje estructurador del proceso de aprendizaje e inserción laboral. (Proimujer 2001 ver < www.cinterfor.org.uy/mujer>)

Ambos programas entonces se consolidan en el ámbito de la educación no formal u ocupacional. La educación ocupacional considera básicamente tres aspectos; a) la capacidad de respuesta frente a la aceleración del cambio tecnológico y a los cambios en el mercado de trabajo; b) la estructura de los empleos y las características de estos que presentan serias consecuencias para los trabajadores en activo o en potencia; y por último c) debe considerar la configuración de colectivos que se encuentran en manifiestas desventajas en el mercado de trabajo, con riesgo de entrar en una dinámica en espiral que podría terminar por marginarlos de manera absoluta (Fernández Enguita, 1990)

Por ello los programas de Formación y Capacitación cumplen además de una función manifiesta una función implícita bajando las tasas de desempleo e incluyéndolos en el sistema laboral “rompiendo” de esa forma momentáneamente el círculo de exclusión. Por tanto, tiene repercusiones directas en las cifras de desempleo en forma transitoria. Puesto que no son generadoras de empleo por sí mismas, resultado de la desarticulación con la estructura de oportunidades, como políticas públicas a demás de generar procesos de capacitación tendrían que, desde el Estado estar articuladas con el Mercado y con la Sociedad. Respecto a los procesos de Formación y Capacitación insertos en políticas activas de empleo consideramos que el aporte fundamental debería ser la construcción de tejido de redes sociales que permitan la obtención de un empleo y el mantenimiento del mismo. Esta conformación del tejido de redes sociales debería entonces accionar en dos sentidos: primero, en la estructura de oportunidades propiciando vinculaciones con los sistemas de educación formal y con el sistema empresarial; segundo, sobre la generación de activos que componen el “capital social”. Los programas de formación y la capacitación por sí mismos no generan procesos de empleabilidad (dotación de capital humano y capital social para obtener y mantener un empleo), sin un apoyo generador de redes y del seguimiento institucional que permita dar sostén a las redes generadas. Por lo que posiblemente las estrategias de formación y capacitación para el empleo deberían hacer énfasis en esas premisas. Asumimos que sin la conformación del tejido de redes sociales en los términos anteriormente mencionados, que permitan la obtención y mantenimiento de un empleo, los resultados del proceso de formación y capacitación son minimizados.

“Edad, educación, nivel ocupacional, ingreso, no son sólo atributos que permiten ubicar a los individuos en una escala de estratificación, son también recursos materiales y simbólicos que pueden ser invertidos y utilizados para preservar o mejorar niveles dados de bienestar” (Filgueira, C 1996)

Operativamente el término empleabilidad está asociado, en el actual modelo, muy fuertemente a conceptos como competencia y flexibilización con sustrato individualista e impregnado principalmente por las leyes del mercado laboral como esfera que “gobierna” la estructura de oportunidades.

En este trabajo Entendemos por empleabilidad aquella dotación de capital humano y capital social que permite obtener un empleo y mantenerlo. Por tanto la empleabilidad involucra las dotaciones individuales como competencias y habilidades; pero a su vez está constituido

por “capital social”; que actúan en la estructura de oportunidades. Así entendida, la empleabilidad no es un concepto individual sino social y como tal los componentes que la definen son tanto una obligación como un derecho. La obligación de formarse y capacitarse para el mundo del trabajo, el derecho de tener oportunidad para ello. Esta concepción dual difiere de la que hasta hoy ha predominado puesto que se visualiza la empleabilidad solamente como una obligación del individuo. La otra cara de la empleabilidad, concebida también como un derecho creemos es la que debería primar a la hora de proyectar y ejecutar políticas activas de empleo cuyo objetivo es la formación y la capacitación para el empleo y la inserción laboral de los involucrados.

“Resulta inevitable que, en un proceso de retroceso o repliegue del Estado, de desestructuración familiar y de un mercado que no se revela por sí solo capaz de generar oportunidades de trabajo para todos, el intentar colocar la solución en la empleabilidad[como obligación individual] se convierte en atribución injusta de responsabilidades a las personas. Parece más adecuado y justo, en cambio, situar la discusión en cómo se reconstruye y torna más democrática la estructura de oportunidades que permite a los ciudadanos acceder a unos derechos fundamentales-la educación y la formación profesional o, más ampliamente, el aprendizaje permanente-, como base para su acceso al trabajo y el pleno ejercicio de la ciudadanía.” (Wienberg D, 2005)

Vale decir, la empleabilidad no depende únicamente del individuo, sino que tiene mucho que ver con la estructura de oportunidades y con el “capital social”; tiene que ver con las habilidades y capacidades del sujeto, pero también con los vínculos y con las redes.

Concebir a la capacitación como el factor determinante para la empleabilidad es olvidar la interrelación de las esferas del Mercado, de la Sociedad, y del Estado. Habría que pensar que acciones desde una de las esferas modifica a las restantes e intentar esa interconexión. Por ello vemos imprescindible desde las políticas activas para el empleo que parte desde la esfera del Estado, se generen acciones que repercutan de forma positiva en las demás que permitan el tejido de redes con la educación formal en alguna de sus formas y el tejido de redes con el mercado a través de los vínculos con el empresariado. Analizar las políticas a partir de la interrelación con las otras esferas, Mercado y Sociedad.

Estudios recientes respecto a la formación y la capacitación muestran evidencia de que los programas a los que hacemos referencia no han sido capaces de construir el capital social necesario para el logro y mantenimiento del empleo. “Un egresado muy bien formado pero sin empleo representa en definitiva un fracaso de la formación y, lo que es más grave, una frustración para el propio joven, que muchos casos se agrega a otras anteriores” (Lasida J, 2005) La evidencia recogida en una investigación sobre el Programa Projoven (Barrera 2004) que uso una muestra representativa de jóvenes que participaron durante los años 2001-2004, muestra que el impacto sobre el empleo de los participantes es muy baja. Solo el 20% de los participantes tenía trabajo y solo la mitad de ese porcentaje se encontraba trabajando en el rubro en cual se capacitó. Mientras tanto el 57% de la muestra se encontraba desempleada y su búsqueda de empleo no era orientada por las habilidades curriculares adquiridas. Ante el fracaso, los egresados de los programas de formación buscaban cualquier tipo de ocupación. Adicionalmente, la inserción escolar, otro de los

objetivos del programa, no se cumplió, los porcentajes de inserción en el sistema formal de educación solo alcanzó al 2%.

Lo anterior hace evidente que, para lograr empleabilidad (dotación de capital humano y capital social) que permita obtener y mantener un empleo en situaciones de estabilidad, formalidad y calidad, no alcanza con capacitar y formar, esto alimenta solo algunos activos del numerador de la ecuación. Lo que hay que inquirir es *qué capacitación* (que activos: capital humano y capital social) se está ofreciendo y para *qué trabajo* (estructura de oportunidades). Entendemos que formularse estas preguntas debería ser parte constitutiva de las estrategias para la inserción laboral de los jóvenes y las mujeres en situación de vulnerabilidad social.

“En el marco del deterioro general, se ha producido una aguda polarización de las oportunidades laborales. Los jóvenes en situación de pobreza y/o niveles educativos más bajos se ven compelidos a realizar trabajos informales y ocasionales, en el extremo más deteriorado del circuito laboral, donde acceden a empleos “no calificantes”, ya que en ellos las posibilidades de aprendizaje en el trabajo son escasas” (Jacinto - Solla, 2005)

Según el Instituto Nacional de Estadísticas el subempleo en el Uruguay alcanzó en 2004 a 15,9 % de la población ocupada (171000 personas) Por otra parte, 40,7% de las personas ocupadas declaran no estar cubiertas por la seguridad social (437800 personas). El subempleo afectó más fuertemente a las mujeres (19,4%) que a los hombres (13,1%) y tuvo más importancia en Montevideo (16,5%) que en el Interior urbano (15,2%). Si se consideran restricciones al empleo, el subempleo (entendiendo por subempleo a toda persona que trabaja menos de 40 horas semanales y desea y está dispuesto a trabajar más) y el no estar registrados en la seguridad social, el 45% de la población ocupada tuvo en 2004 restricciones de empleo.

Quizás los magros resultados de las políticas activas de empleo para estos grupos sea que las mismas están actuando directamente sobre algunos activos de los individuos y no tiene real incidencia en las estructuras de oportunidades para el logro y mantenimiento de un empleo, vale decir que aporten a la empleabilidad como un todo.

En los objetivos de las políticas activas de empleo para sectores vulnerables subyace como vimos la concepción de que la capacitación tiene influencia directa en la empleabilidad. Desde este trabajo intentaremos dar cuenta de que la capacitación por si sola no aporta a la empleabilidad en el entendido de que este supuesto trabaja en algunos activos, básicamente en el capital humano y no en el capital social. El déficit de estas políticas refiere a la poca capacidad de generar procesos de empleabilidad(capital humano y capital social)

La “[...] segmentación laboral refleja también la discriminación que sufren los más pobres para acceder al trabajo, especialmente a aquellos de mayor calidad, ya que los mecanismos de selección no sólo tienen en cuenta su nivel de escolaridad formal o sus títulos [...] el hecho de que a muchos de los trabajos disponibles se llega a través de redes de relación sociales, las cuales son bien escasas para esta población” (Jacinto – Solla, 2005)

En ese sentido, si el objetivo de los programas de formación y capacitación para poblaciones vulnerables en el marco de las políticas activas de empleo es aportar a la empleabilidad de los jóvenes y las mujeres, resulta determinante el diseño de estrategias para el empleo que deriven en la conformación de verdaderos encadenamientos formativos principalmente entre el sistema formal de educación y el mundo de la producción. Este ejercicio implica conjugar la formación de capital humano, aportar a los activos pero a su vez en la formación de capital social lo cual implica impactar en la estructura de oportunidades. “Se trata de crear institucionalmente las redes sociales que los jóvenes [y las mujeres] no tienen, porque carecen de un capital social capaz de permitirles entrar, por ejemplo, en el mercado formal del empleo” (Jacinto, 1998) En una palabra, generar activos bajo la forma de capital social.

En conclusión, las políticas activas de empleo cuyo sustrato son los procesos de formación y capacitación para la empleabilidad de jóvenes y mujeres, no lograron el resultado esperado por quienes las diseñaron.

¿Será que los sistemas de formación y capacitación para los jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social así planteados son más parte del problema que de la solución?

La hipótesis que desarrollamos en este trabajo al respecto es que las políticas activas de empleo encuentran sostén en el mismo sistema que ha generado los procesos de desempleo, exclusión y segregación social y que por tal motivo no obtienen el resultado esperado puesto que no actúan en la estructura de oportunidades. El desajuste entre los objetivos trazados y los alcanzados de estas políticas son el resultado de la inadecuada vinculación entre los activos y la estructura de oportunidades. Las formas de interacción de estos componentes, activos y estructura de oportunidades pueden generar tipos específicos de vulnerabilidad los cuales deberían ser tomados en cuenta en su proyección.

Entendemos que, las respuestas ensayadas desde las políticas activas de empleo que pretenden únicamente responder al supuesto de que la capacitación es la herramienta esencial de la empleabilidad y que la misma depende de la demanda del mercado, resultan en condicionamientos para los procesos de formación y posterior inserción laboral. ¿Es este un sistema agotado? Las políticas activas para el empleo actualmente concebidas actúan solamente sobre el capital humano por ello creemos que así planteadas son un sistema agotado puesto que no inciden en la estructura de oportunidades, y por ende en el tejido de redes que le da sustento. “Lo urgente es atender a los mas desfavorecidos, pero lo importante es que en su atención se construya capital social, es decir mayores estructuras de oportunidades para los beneficiarios”(Corbo G, 2003)

El desafío: contrastando datos e hipótesis

El ejercicio que significa el análisis de los datos obtenidos a partir de la desarticulación de la realidad para su interpretación tiene o debería tener un camino de vuelta, la reconstrucción. En ese sentido es que está planteado el análisis que se presenta atendiendo a las hipótesis y conceptos marco, el retorno es el individuo social, inmerso en la sociedad, con activos que movilizan recursos en una estructura dada.

Hipótesis: “ La concepción individualista sobre la que se basa la nueva política de empleo condiciona la construcción de capital social de los participantes de los programas”

La concepción individualista es a nuestro entender constitutiva de las políticas activas de empleo en el Uruguay y esta refiere al sustrato de la intervención y a la herramienta de acción. Las políticas activas de empleo tiene como fundamento al individuo y la capacitación es la herramienta central de intervención. Siendo el único fundamento el individuo no son contemplados entonces aspectos que tiene que ver con la dinámica de la sociedad y la estructura familiar.

Bajo este supuesto la capacitación es deber y no derecho, basada en competencias actitudinales y poco acompañada de una capacitación específica que redunde en conocimientos concretos de una práctica u oficio.

Ser “empleable”, utilizando la terminología utilizada desde los Programas, entendemos no depende únicamente de las habilidades que cada individuo posea, de las características y atributos específicos, sino esos atributos y esas habilidades y destrezas interactuando en un contexto determinado, en una estructura de oportunidades determinada.

Estos programas están destinados a poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad y retomando el concepto que desarrollamos, ciertos atributos como a educación ocupacional, determinadas ocupaciones, etnia, edad y sus combinaciones señalan tipos y grados de predisposición, nos preguntamos en que medida operan en la estructura de oportunidades atendiendo al concepto de vulnerabilidad, que es expresado de mejor manera, considerándolo como un concepto relacional entre las capacidades de movilizar recursos y a estructura de oportunidades.

Operativamente es relevante entonces el tipo de ocupación tanto como la estructura de oportunidades al momento de ejecutar programas para la inserción laboral pues son activos y estructura que debería ser tenida en cuenta. Al respecto nos preguntamos: ¿Es considerada la familia de las mujeres beneficiarias del programa Proimujer? ; ¿ Y su rol de madre como un posible *déficit*³ hacia la salida al mundo laboral?¿Es considerada la orientación vocacional de los jóvenes y su acercamiento al ámbito natural a esa edad, el ámbito educativo?, ¿Y su rol en la familia?

Entendemos que no. Es difícil dar respuesta a estas preguntas desde el lugar en que se posicionan estos programas, esa posición no deja visualizar el fenómeno de forma integral y holística.

El organismo de control y evaluación de estos programas es la JUNAE, que exige, según los entrevistados principalmente el cumplimiento de las inserciones laborales mínimas establecidas una vez terminados los tiempos designados en cada uno de ellos. Este sentir de los directores de los programas y transmitido hacia las Entidades de Capacitación tornándose este objetivo en el objetivo ulterior obviando de alguna forma el objetivo que discursivamente se plantea, la empleabilidad. Este último dista de ser el que planteamos en este trabajo, ya que entendemos es simplificado al concepto de capital humano.

En términos generales y profundizando en la descripción de los programas, ambos comenzaron como experiencias piloto financiadas por el Banco Mundial donde fueron delineados los fundamentos básicos en el marco de las políticas activas de empleo. Una vez superado el tiempo de prueba los programas comenzaron su actividad con los mismos sustratos metodológicos y teóricos que en los programas piloto pero sin el apoyo económico del Organismo Internacional antes citado.

En relación al programa Projovent destacaremos tres objetivos generales presentes en su pliego de condiciones, 1-mejorar las posibilidades y oportunidades para la inserción laboral a través de la 2- articulación con el mercado de trabajo y 3- la reinserción educativa.

Con respecto al primer objetivo diremos que según el pliego de bases y condiciones del programa y el análisis de la entrevista con su director, la mejora en las oportunidades de inserción laboral están dadas principalmente por la capacitación justificando de esta forma la herramienta escogida. Vale decir, que este objetivo es alcanzado por la capacitación ofrecida como factor aparentemente ineludible. Como adelanto diremos que la misma no remite a una calificación o semicalificación en un oficio determinado.

En cuanto al segundo objetivo queremos destacar dos conceptos que nos parecen significativamente diferentes y que se funden en la propuesta del programa tal fuera uno solo, articulación con el mercado laboral y articulación con empresas puntuales para la capacitación, lo que no implica necesariamente la incorporación del mundo empresarial en el proceso de capacitación. Entendemos que es significativamente diferente diseñar y ejecutar cursos de capacitación evaluando las necesidades del mercado que proponer cursos mediante un listado de empresas que potencialmente captarían egresados de los cursos diseñados. Esto último es lo que exige el programa a las Entidades de Capacitación.

La potencialidad de las inserciones laborales es condición suficiente y necesaria para la validación de la propuesta. Decimos que es potencialidad puesto que la constatación de las inserciones en la evaluación de la propuesta es medida o tenida en cuenta en función de la intencionalidad del empresario contactado por la ECA para tal motivo. Es potencial el puesto de trabajo requerido y es tentativa la posibilidad de necesitarlo en un futuro. Al respecto según su director este es un problema que refiere más al programa que a la ECA puesto que es un tema de tiempos y no se le puede pedir al empresariado que se contacta en marzo que en agosto siga teniendo ese puesto disponible. Entendemos que es un problema que no deriva de la variable tiempo sino del diseño del Programa.

Claramente los puestos de trabajo son resultantes de la negociación y relación de la ECA con las empresas. Esta relación directa acota la legitimidad de los “puestos” de trabajo y del

curso en sí mismo pues, si la colocación en el puesto es por medio de este vínculo, para que capacitar.

Actualmente el control que realiza el programa en cuanto a la potencialidad de las inserciones es de forma telefónica constatando lo anteriormente mencionada, la intención de absorber jóvenes en un futuro en las actividades de la empresa. A pesar de ser la potencialidad de inserción laboral en función con los contactos con el mundo empresarial, mas que el productivo, un ítem eliminatorio y que puede hacer caer la propuesta de la ECA, el pliego de condiciones no exige ni propone la realización de análisis de mercado que justifique la opción por el rubro en el cual se llevará a cabo la capacitación.

A su vez la calidad de la propuesta si bien pesa en su evaluación, es considerada siempre y cuando sea superado el mínimo de inserciones laborales exigido, el 45% del total, 9 jóvenes. Dado que la evaluación de la propuesta es en primer lugar la potencialidad de la ECA de lograr esas inserciones, por lo que el dato no es empírico sino tentativo, refiere a intenciones y probables puestos de trabajo, lo que imprime más aún su carácter de “tentativo” es lo que anteriormente exponíamos, no se encuentra apoyado por una análisis al menos “tentativo” del rubro, su dinámica, el empresariado, entre otros.

En ese sentido creemos y debido al contexto en el cual se enmarcan estos cursos de capacitación, políticas activas de empleo que surgen de la esfera del *Estado*, que no es deber de la ECA pero si de los Programas a través de la DINAE otorgar información de la dinámica del mercado laboral, de los rubros y especializaciones que este está demandando.

La DINAE cuenta con un Observatorio de Mercado de Trabajo disponible en la Web. Este Observatorio está concebido como un gran banco de datos de información y conocimiento sobre la situación del mercado de trabajo, que pretende ofrecer información exhaustiva sobre la realidad socioeconómica, laboral y formativa actual y exponer algunas aproximaciones sobre su posible evolución. Los informes presentados por este observatorio, verificado en una simple consulta a su página, presenta grandes inconvenientes de actualización donde para citar un ejemplo el informe de coyuntura corresponde al trimestre abril – junio de 2004.⁴

Cabe preguntarse entonces, ¿con qué información son diseñados los cursos? ¿es a medida de las necesidades del empresario la capacitación que se ofrece?, ¿cuál es el contacto real que tiene las ECAs con el ámbito empresarial, cuál es el contacto que deberían tener?

Los cursos de capacitación no responden a necesidades concretas de las empresas puesto que si bien las ECAs establecen contacto con las mismas, la currícula no es elaborada con este sector, tampoco interviene en este proceso los trabajadores organizados en el PIT-CNT, una de las partes del órgano tripartito. Esta ausencia denota un gran debe en el proceso donde el vínculo con las empresas depende exclusivamente de la relación de las ECAs con ellas, dando las garantías de capacitación sin un marco de apoyo desde el Programa.

En cuanto al tercer objetivo destacado, la reinserción educativa, el programa Projoven no presenta mecanismos para concretar este objetivo, por lo que sin una estrategia para ello

difícil será conseguirlo. Más aun las reinserciones educativas no son pagadas de igual forma que las inserciones laborales, lo que puede significar un desaliento para que las ECAs lo lleven a cabo. La falta de mecanismos y estrategias, que analizamos más adelante, para el logro de las inserciones educativas es parte de las ausencias de este programa en la no proyección en otros ya existentes y en estructuras formativas formales, dificulta el objetivo de la empleabilidad en los términos aquí planteados.

El programa Proimujer tiene según su presentación como objetivos; 1-mejorar los niveles de empleabilidad; 2-generar oportunidades para el acceso al mercado laboral en condiciones de equidad.

Respecto al primer objetivo que destacamos, los niveles de empleabilidad de las mujeres, según su directora, son mejorados a través de mecanismos que trabajan en los niveles de autoestima de esta población poniendo énfasis en el concepto de equidad. Por tanto el concepto de empleabilidad tiene un fuerte componente actitudinal y de autoestima. Sin duda este concepto dista del que manejamos en este trabajo, pero no por ello es criticable, si lo es en la medida que forman parte de las políticas activas de empleo cuyo objetivo es la inserción laboral. Lo actitudinal bien puede ser trabajado en un proyecto destinado a ello sin hacer referencia a la inserción laboral como objetivo.

Cuando analizamos el pliego de condiciones vimos que el programa en lo que respecta a los rubros de capacitación, no delinea de alguna forma fijando tendencias pero si pondera aquellas propuestas que capaciten en rubros no tradicionales para las mujeres. Entendemos que esta ponderación se traduce en una suerte de debilidad donde se quiere encontrar una fortaleza. ¿En que sentido planteamos esta interrogante? Creemos que si bien se pretende o entendemos que pretende el programa con la búsqueda de áreas no tradicionales para las mujeres poner énfasis en la igualdad de género no pone énfasis en las desigualdades actualmente existentes. Vale decir, enfatiza en la equidad pero no en las oportunidades de acceso al mercado laboral. No es que consideremos que no se deban superar las trabas que impiden la igualdad de género en las actividades laborales, pero para ello concomitantemente, el objetivo debería estar en superar las desigualdades de oportunidades en primer lugar, por ello la focalización de la política en el individuo vulnerable resulta en condicionantes para tal objetivo.

La salida de la mujer al mercado de trabajo no solamente impacta sobre la estructura de la ocupación sino también lo hace en los activos de las familias. Las políticas activas ahora enfocadas en individuos vulnerables no contemplan estos cambios, los cambios en la estructura de oportunidades, en las nuevas estructuras familiares.

Desde la opinión de su directora el logro de las inserciones laborales en esta población es muy complejo, más aún de forma asalariada. En sí mismo el programa, atendiendo a lo expuesto por su directora, no estimula el trabajo cooperativo ni el trabajo en microemprendimientos, discursivamente planteados como objetivos específicos. Queda la interrogante entonces ¿a qué tipo de trabajo apunta entonces este programa?

En el Programa Proimujer, además del listado de empresas potencialmente empleadoras de mano de obra, es exigido en el pliego “análisis de mercado” (descripción del rubro y del

área de intervención) que cada ECA realiza según su capacidad en recursos humanos y técnico para la tarea, no estando estandarizados los mecanismos de recolección de datos que le den validez y confiabilidad al mismo.

Para ambos programas, los cursos de capacitación llevados a cabo incluyen a demás de capacitación específica, que vale anotar no profundiza en conocimientos inherentes a un oficio por ejemplo, otras competencias que se relacionan con “habilidades para el empleo”. Si bien entiendo que no hay mejor habilidad para el empleo que estar empleado, vale decir que los conocimientos de un puesto de trabajo se conocen y aprenden en el puesto de trabajo tras una capacitación específica por ejemplo, estas habilidades no están estandarizadas, por lo que cada ECA ejecuta y las trabaja según su criterio. La determinación de cuáles son las habilidades para el trabajo que requiere la población para ser “empleable” es diferente según ECA y hay tantas como Entidades de Capacitación existen.

Según los directores de los Programas analizados la competencia más relevante constitutiva de la empleabilidad es un atributo personal, la actitud, si bien otros componentes son relevantes lo actitudinal aporta a la empleabilidad sobremanera.

Entiendo que el factor actitudinal es relevante pero no de forma superlativa tal como es planteada. La empleabilidad es una dotación de atributos, capital humano, pero también es capital social. Es la posibilidad de involucrarse en el tejido social en las organizaciones, la superación de “trabas” que impiden la inserción social, como el cuidado de los hijos en las mujeres, la conexión y el involucramiento en la educación para los jóvenes. La oportunidad de una capacitación de calidad permite o permitiría empleos de calidad y aunque es una tautología, un trabajo decente.⁶

No existen lineamientos desde los programas, tanto Projovent como Proimujer, que den rumbo u organicen el accionar de las ECAs. Ninguno de ellos delinea rubros en los cuales capacitar con información de dinámica y potencialidades de inserción de mano de obra. Son las Entidades de Capacitación las que ejecutan esta tarea desde su percepción, contactos, experiencia; las que en definitiva dan rumbo a los programas.

En la presentación de este trabajo proponíamos inquirir sobre *qué capacitación* (que activos: capital humano y capital social) se esta ofreciendo y para *qué trabajo* (estructura de oportunidades) Entendemos que formularse estas preguntas debería ser parte constitutiva de las estrategias para la inserción laboral de los jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social. Es allí, entiendo, donde surge con fuerza la importancia de la capacitación específica como una de las herramientas que permite el logro de un empleo, sin relativizar el aspecto actitudinal pero sin que este sea superlativo.

No visualizamos en ninguno de los programas una intencionalidad de reforzar los conocimientos o habilidades específicas de un oficio que bien podría ser una herramienta que permita adquirir capital social. A ello nos referimos que estos programa aportan a algunos activos de nuestro numerador.

La mayoría de los cursos ejecutados durante el 2004 para ambos programas fueron llevados a cabo en el rubro servicios. La dotación de algunos activos transmitidos en la capacitación merece atención pues da cuenta también de la necesidad de inquirir respecto a que capacitación para que tipo de trabajo.

La sumatoria del rubro escogido y la ponderación en algunos activos que tiene más que ver con aspectos actitudinales que en la capacitación específica conlleva, siguiendo a Castells, implícitamente a un tipo de trabajo, al trabajo genérico. Este tipo de trabajo es al que acceden los individuos que simplemente tienen, según este autor, sus capacidades humanas con niveles educativos básicos, que simplemente reciben instrucciones y ejecutan órdenes. Este tipo de trabajo es el que fácilmente puede ser eliminado o sustituido pues presenta poco valor.

La proyección en redes existentes permitiría incorporar “valor” a la capacitación y por tanto al tipo de trabajo en el cual se proyecta esa capacitación. Pensar cursos que tiene una duración mínima de catorce meses para cubrir “vacantes” en trabajos genéricos no nos parece debiera ser el objetivo de estos programas. La educación con vínculo directo al mercado pierde valor ni bien el mercado laboral cambia las exigencias en materia de formación.

Se torna necesario, entiendo, un estudio en profundidad que de cuenta de los recursos para movilizar activos que incorporan los beneficiarios luego del pasaje por los cursos de capacitación bajo esta lógica.

El impacto de estos programas considerando simplemente las inserciones laborales alcanzadas superados los cuatro meses de terminado el curso, es mínimo por lo que se torna necesario entonces la discusión y el debate de lo anteriormente desarrollado. En primer lugar la noción de capital social y por supuesto el tipo de trabajo que se pretende con la capacitación que se ofrece.

La primera constatación que podemos establecer luego de la revisión de los pliegos de condiciones y el análisis de las entrevistas a los directores de los Programas Projovent y Proimujer es que ambos presentan una visión individualista del concepto de empleabilidad y que se focalizan en la atención de sujetos considerados vulnerables, trabajando los aspectos actitudinales como factor ineludible de la empleabilidad.

Esta concepción individualista de las políticas activas de empleo traducidas en estos dos programas que estamos analizando entendemos condiciona la construcción de capital social de los participantes pues no contemplan los cambios en la estructura social y del mercado. Se generan desde la esfera del Estado obviando las restantes y su interrelación. Contempla al individuo considerado vulnerable dejando de lado la estructura en la que este se encuentra inmerso.

La ecuación activos / estructura de oportunidades no es tenida en cuenta ya que las políticas así diseñadas trabajan solamente en algunos activos de los individuos. Los activos que hacen a la estructura familiar son pertinentes para ambos programas y no son tenidos en cuenta a cabalidad para significar cambios que permitan conseguir un empleo y mantenerlo.

La dotación de activos contemplada como un todo es numerador de esta ecuación por lo que definir cuales son los activos en la actual estructura de oportunidades es tarea imprescindible.

Entiendo que la capacitación, cuyo sustrato es el individuo, por si sola no genera necesariamente procesos de empleabilidad. Lo desarrollado nos lleva a afirmar que la concepción individualista sobre la que se basa la nueva política de empleo condiciona la construcción de capital social de los participantes de los programas. Visualizamos a su vez la concentración de los cursos en algunos activos de los individuos, dejando en segundo plano la capacitación específica en el rubro delineado lo que profundiza aún más el condicionamiento en la construcción de capital social.

Hipótesis: “La formación y capacitación genera algunos activos(capital humano) sin embargo no necesariamente genera procesos de empleabilidad sin el apoyo a la construcción de redes sociales (capital social) que le den sostén”

En la construcción de la variable “inserción” como un continuo que sirvió para la selección de la muestra de las Entidades de Capacitación, nos preguntamos ¿a qué se deben los diferentes niveles de inserción? Esperábamos encontrar a igual capital humano transmitido las diferencias deberían estar en el capital social también transmitido, lo que nos hace referirnos a la metodología de acción y la oferta formativa de cada una de las ECAs.

Al respecto encontramos muchas similitudes. Los componentes de la oferta formativa están presentados en bloques que tiene que ver con la formación en base a competencias. Se trabajan en las ECAs seleccionadas tres conjuntos de competencias, las competencias básicas, las competencias específicas y las competencias transversales.

Los componentes teóricos de la oferta de capacitación incluyen estos tres conjuntos de competencias. Las competencias básicas según los entrevistados son a grandes rasgos lecto-escritura y cálculo matemático, las competencias específicas son las que atañen al rubro escogido para la capacitación y las competencias transversales son aquellas que según los entrevistados le dan carácter de su intervención, estas tiene que ver con lo actitudinal, comunicacional, equidad, género, trabajo en equipo ente otros, que cortan transversalmente al curso. Según los coordinadores entrevistados el objetivo general, mas que la inserción laboral, es dotar de activos a los individuos que signifiquen cambios positivos en su empleabilidad.

Si bien las estrategias de intervención de las ECAs parten de una base común, la capacitación en base a competencias, dónde poner el acento lo decide cada una de ellas y dependen de los objetivos y misiones que cada una tengan.

Percibimos que es una deuda del Programa Projoven y también del Programa Proimujer, entablar una discusión y debate de los conceptos que se están trabajando, de las estrategias de cada ECA en particular y cómo articular los objetivos de cada una de ellas con el objetivo general, que entendemos no es sólo la inserción laboral, sino la empleabilidad. Tener en cuenta que se están moviendo recursos, activos y subjetividades, que se está conformando y ejecutando una política pública, tendrían que formar parte de ese debate.

Si las competencias trabajadas, capital humano, son similares en las ECAs entrevistadas, ¿Porque tiene diferentes niveles de inserción laboral? Entendemos que por dos razones, por el rubro escogido y la conexión con las empresas, que como vimos se distingue de la articulación con el mercado laboral.

El rubro donde ejecuta el curso la ECA es relevante a la hora de las inserciones laborales. La elección del rubro es deber de la ECA según el pliego de condiciones de los programas lo cual ya analizamos en el apartado anterior y entendemos como una condicionante importante hacia los objetivos trazados.

Esta elección parte de una percepción respecto a aquellos rubros que pueden necesitar mano de obra semicalificada y en los cuales según los coordinadores de las ECAs ellas están en condiciones de capacitar. No se realizan para el programa Projovent análisis de mercado no obstante se incorporan técnicas que tiene que ver con el contacto con las empresas, luego de definido el rubro, para el relevamiento de aquellas que potencialmente incorporar mano de obra juvenil.

A la hora de las inserciones laborales resulta fundamental la relación que pueda establecer cada ECA con las empresas y de su capacidad de negociación, por ende de su capital social. Ahora bien, si el rubro donde se ejecutará la propuesta de capacitación es condicionante para el éxito, conocer que mecanismos de control de calidad ejecutan los programas y con que capacidad técnica cuentan para tal tarea, resulta imprescindible y que está íntimamente relacionado con el tipo de trabajo al que accederá la población destinataria de estos programas. Creemos que evaluar la calidad de las propuestas es un factor que debería incluirse en otra investigación, en esta entendemos que si bien es enunciada en el discurso de los directores, esta claro que la ponderación máxima se le otorga a la capacidad potencial de inserción laboral de la propuesta.

Respecto a las debilidades que presenta el programa Projovent para los coordinadores de las ECAs entrevistadas vele destacar aquellas que hacen referencia a la población beneficiaria. Así diseñadas, plantean no “llegar” a la población beneficiaria, por la selección en primer lugar y por las exigencias del cumplimiento en los tiempos para su ejecución y las inserciones mínimas establecidas. En esta evaluación también se incluye, lo que se deduce de las entrevistas realizadas, una evaluación costo-beneficio para el logro eficaz de los objetivos planteados. Vale decir, y con intención de dar cuenta de la lógica que imprimen estos programas en las formas de ejecución de la selección por parte de las ECAs y que resulta un punto muy relevante de análisis, los programas a demás de abonar las inserciones laborales también abona por las asistencias por lo que si el perfil de población tiene a priori características que hacen pensar que la propuesta no será sostenida por las participantes esta consideración pesarán a la hora de la selección de la misma. Si los beneficiarios tienen grandes déficit de capital humano, se torna casi imposible sostener la propuesta educativa, por lo que quizá la población beneficiaria no es la población destinataria. Al respecto vimos que discursivamente el objetivo según los coordinadores era aportar activos que mejoren la empleabilidad, en los hechos la estructura y diseño de los programas inhabilita la consecución de este objetivo por o que las estrategias desplegada por las Ecas están encaminadas hacia la inserción laboral.

La relación que planteamos en nuestra segunda hipótesis podemos visualizarla con mayor claridad en el programa Proimujer, dado que la transmisión de capital humano para ambos programas según ECA es el mismo y el número de inserciones es muy inferior al logrado en el Programa Projoven.

¿Por qué se verifica este hecho? ¿Cuál es la percepción de los coordinadores al respecto?

La respuesta espontánea a esta pregunta es las características de esta población, la dificultad mayor no es el logro de un empleo sino su mantenimiento, donde la familia juega un rol preponderante. Los activos que tienen las familias para que la mujer pueda sostener el proceso de aprendizaje y su salida laboral es muy importante y que permite visualizar la importancia del capital social en esta ecuación.

Al igual que para el programa Projoven, en Proimujer el rubro en el cual se ejecuta la oferta formativa es relevante a la hora del éxito de la propuesta. Ponderar los rubros no tradicionales sumado con las dificultades de inserción al mercado laboral que presenta esta población ¿no será mas un problema que una solución? La transmisión de capital humano es el principal nodo de intervención de las ECAs no obstante las dificultades percibidas para el logro de los objetivos planteados en ambos programas tiene relación con el capital social.

Ninguno de los Programas considerados se proyecta en otros programas existentes, no derivan ni se apoyan en estructuras ya existentes sean educativas, formativa, de asistencia, entre otras por lo que no se constituyen en apoyo a la construcción de redes sociales que le den sostén a los procesos individuales proyectados.

Hipótesis: "Sin el tejido de redes entre el ámbito de la educación formal y el ámbito empresarial, que propicien la obtención y mantenimiento de un empleo para los destinatarios de los programas de capacitación, los resultados de estos procesos son minimizados"

Comencemos con el programa Projoven. Evidenciamos tres modelos diferentes de relacionamiento con ámbito empresarial (directo con relación al rubro de capacitación, empresa de colocación de personal, directo sin relación al rubro de capacitación) vale aclarar que nuestra muestra está conformada un número reducido de ECAs, el total que ejecutan este programa es de aproximadamente 40, por lo que según lo relevado es de esperar en un estudio ampliado diferentes modelos de gestión quizás tantos como de ECAs se trate. Lo antedicho, en esta primera aproximación da cuenta a su vez de las dificultades de evaluación de la ejecución del mismo, en primer lugar por la ausencia de visualización de estas diferentes formas de llevar a cabo los cursos de capacitación.

Esta forma de relacionamiento llevó a considerar que quizás el objetivo ulterior del Programa es la inserción laboral pura y no la empleabilidad. Al respecto surgen algunas dudas de contenido implícitamente delineados en el pliego de condiciones de Projoven y esta es, la directa relación que exige con el mercado. La interpretación directa del pliego, que resulta contrapuesto en algunos de sus puntos y la entrevista realizada al director, dejan evidencia que la relación exigida no es con el mercado sino con la empresa.

Nos resulta sumamente importante prestar atención a la diferencia de ajustar curso según las demandas del mercado y ajustar cursos según la interpretación de las ECAs de las necesidades de la empresa. Lo preocupante es que no ocurre ni lo uno ni lo otro o más bien todo sin criterio aparente.

La ECA de “nivel alto” de inserción tiene, lo que surge del análisis de la entrevista con su coordinadora y con los participantes, una conexión fuerte con la empresa y los cursos si bien no son a medida cubre cierta demanda de las mismas. La de “nivel medio” para el logro de las inserciones laborales deriva los currículums de los beneficiarios a una empresa colocadora de personal privada, por lo que el vínculo no es con las empresas sino con la empresa que tiene ese vínculo de demanda de personal. Y la de “nivel bajo” tiene un vínculo estrecho con una empresa de derecho público no estatal, donde algunos de los beneficiarios realizan su experiencia laboral de seis meses en actividades que no tiene relación alguna con lo brindado en el curso, realizando diferentes actividades según sexo. Para el programa Proimujer la lógica es similar.

Para el logro de las inserciones laborales entonces, es fundamental el capital social de la Entidad de Capacitación, que se lo “presta” al beneficiario para insertarse laboralmente en un principio como práctica laboral. Ese préstamo de capital social que realizan las ECAs para muchos caduca pasados los cuatro meses pues no lo genera no, se transmite capital social. Evidenciamos a su vez que aquellas ECAs cuyos vínculos coinciden con el rubro en el cual capacitó tiene mayores éxitos con relación a las inserciones laborales de los beneficiarios.

Por lo que una vez terminado el curso, aquellos que no lograron la hazaña de insertarse laboralmente, por la cuota del vínculo ECA-empresa, retorna a la posición en la cual se encontraba antes de comenzar el curso pero con niveles mayores de frustración. El sustento de estos cursos, la capacitación cae por sí sola, dado que la capacitación por sí misma no genera empleabilidad. La dotación de capital social se hace imprescindible por tanto la proyección al sistema educativo formal y al sistema productivo como un todo.

El capital social no es impartido sino “prestado” y esto se verifica para ambos programas. Las inserciones logradas para las mujeres, especialmente aquellas que recibieron sus cursos en rubros no tradicionales, son por medio del capital de la ECA, una vez terminado el contrato ninguna de las mujeres logro obtener un empleo.

Siguiendo la metodología propuesta en esta investigación se realizaron entrevistas en profundidad a los beneficiarios de los Programas Projovent y Proimujer. De estas destacamos en primer lugar que el porcentaje de insertos sobre el total de los jóvenes entrevistados es bajo. Las mujeres entrevistadas, beneficiarias del programa Proimujer, en su mayoría no se encontraban trabajando al momento de la entrevista. Aquellas que si lo hacían, un porcentaje residual, no lo hacía en el rubro en el cual se capacitaron. Por lo cual para este caso entonces se constata que la capacitación por sí misma no genera procesos de empleabilidad.

Para el caso de Projovent, las inserciones laborales mantienen el continuo construido para la selección de las ECAs de la muestra. Vale decir, la ECA de nivel “alto” de inserción es la

que tiene, pasado un tiempo de culminado el curso (las entrevistas se realizaron pasado un período entre 10 y 12 meses) mayores beneficiarios en esa condición, lo mismo ocurre con los otros niveles siguiendo el orden que establecimos. Dado que ninguno de los programas se apoya en la construcción de redes, la explicación de estos niveles entiendo está determinada por el capital social de la ECA.

La principal expectativa de los beneficiarios del programa Projoven entrevistados es conseguir un empleo, tiene (o tenían) la percepción de que con estos cursos se “sale” con trabajo. La segunda mencionada es la de obtener herramientas para poder conseguir un empleo, al menos contar con alguna experiencia en algún trabajo para incluir en el currículum. Al respecto, según las entrevistas realizadas, no todos los beneficiarios cumplieron sus expectativas, según la selección de las ECAs que realizamos en función del nivel de inserción laboral el cumplimiento de la misma es directamente proporcional. Vale decir que, y como es de esperar aquellos que se encuentran trabajando están mas conformes con el curso que aquellos que no se encuentran con empleo.

En cuanto a las inserciones educativas, es un objetivo específico explícito pero sin sustrato práctico en el programa, lo que lleva que no sea la proyección en el sistema de educación formal un objetivo de las ECAs. Un porcentaje mínimo de entrevistados continuó los estudios en el ámbito formal u otros cursos, y el vínculo como enunciamos no es con el mundo productivo o el mercado laboral sino vínculos puntuales que entendemos de alguna forma viciosa y no virtuosos.

Las redes con el sistema educativo en esta población podría resultar en un aporte superlativo a la empleabilidad en el entendido de que como derecho ese debiera ser el ámbito natural y quizás el culminar los estudios básicos o específicos de un oficio tenga mayores retornos que una prematura inserción al mercado laboral. Esto a nivel de políticas públicas no está estructurado, cada organismo ejecutor es independiente e inconexo como si la educación y el trabajo fueran por carriles separados.

En cuanto a las expectativas de las mujeres beneficiarias del programa Proimujer la principal es realizar algo para ellas, salir de la rutina de la casa, y como segunda mención conseguir un empleo. Esta constatación llamó la atención dados los resultados de otras investigaciones, donde era de esperar que la primera respuesta sea conseguir un empleo lo que hizo reflexionar en relación a la población objetivo, ¿se estará “llegando” efectivamente a ella? Quizás la población entrevistada no sea la población objetivo, o quizás el objetivo del programa no sea la inserción laboral y así lo transmita. En cuanto al retorno al sistema educativo no es un objetivo del programa, por lo que los lazos con el mundo empresarial se tornan los únicos posibles para la consecución y mantenimiento de un empleo.

Como mencionáramos el proceso de selección de los beneficiarios contiene ciertas particularidades que merecen una consideración particular.

Para el programa Projoven este proceso se realiza en dos etapas, la primera comprende la selección de los beneficiarios por parte del Programa, y una segunda etapa de selección es ejecutada por cada ECA. Ahora bien para el caso concreto que estamos analizando este

proceso presenta diferencias. Aquella ECA que tiene mayor incidencia y trabajo de reclutamiento de sus potenciales beneficiarios logra saltar la primera etapa de selección, lo que conlleva en primer lugar un tránsito menos dificultoso para el potencial beneficiario, a su vez puesto que el reclutamiento es directo este conlleva un mayor compromiso por el reclutado de cumplir con los tiempos del curso, asiduidad ente otras cosas.

Algunas anotaciones de este proceso. La primera etapa de selección, realizada desde el Programa Projovent, consiste en tres entrevistas en la sede del mismo el Instituto Nacional de la Juventud. En esas entrevistas se selecciona y elimina aquellos que, y esto es un supuesto, no cumplen con las características que exige el programa, siguiendo los pliegos de condiciones del Programa estrictamente es las características de la población considerando edad, sexo(pues se intenta una integración igual en porcentaje por cada curso), y situación socioeconómica del interesado, o con las características que imprimen los cursos. Desconocemos cuanto pesan las características de los cursos en esa selección y las características de cada ECA para la derivación de interesados.

Luego de superar las tres entrevistas realizadas por los coordinadores de Projovent, los jóvenes seleccionados son derivados a las ECAs, son pocos los entrevistados que dicen poder haber seleccionado cursos de interés, un alto porcentaje dicen haber sido derivados directamente a la ECA. Estas seleccionan del total de interesados un grupo de 20 a 25 jóvenes que serán los beneficiarios del curso de capacitación. Los criterios que estas toman para la selección tampoco son conocidos pues no derivan de la investigación que se presenta, pero podemos acercarnos a través del supuesto analizado en el apartado anterior referido a los tiempos para ejecutar la propuesta educativa, el porcentaje exigido de inserciones laborales y el pago de ellas deriva como factores que pueden estar incidiendo en la selección.

Aquellos que se registran directamente en la ECA no pasan por las entrevistas que realiza en Programa. Según los beneficiarios entrevistados es un logro importante haber sido seleccionado para la realización del curso. Ese pico de satisfacción está asociado a un grado de competencia injustificada para la selección de beneficiarios que según las características de la población presentan altos grados de vulnerabilidad. ¿Qué ocurre con los que no quedan seleccionados por el programa?, y ¿los que no quedan por la ECA? No hay respuestas desde este programa a estas interrogantes.

Los atributos personales que conforman los activos individuales, capital humano, cuanto pesan en esta selección, como es medida entonces o considerada la vulnerabilidad de esta población que presenta una actitud proactiva distante de ser apática y anómica. Población que en altos porcentajes conforman al grupo de jóvenes que ni estudia ni trabaja. Este proceso de selección también nos introdujo como interrogante el tema de la cobertura y las oportunidades de acceso. Siendo una política pública estas debieran ser iguales para todos los individuos que cumplan las características de la población beneficiaria.

Si bien el nivel educativo es una variable determinante al ingreso del programa existe otras variables que deberían ser tenidas en cuenta en el momento de la selección de los participantes por ejemplo la orientación vocacional, los objetivos y necesidades particulares de cada uno de los participantes, la estructura familiar. El proceso de selección

para que considere estas características debería ser invertido, vale decir, no ser el programa quien selecciona para sus cursos a los beneficiarios sino el beneficiario que seleccione los cursos. La modalidad de “cheques” de capacitación es uno de los modelos que emplea esta dinámica pero para su implementación es necesario incluir en el proceso de selección otros tiempos y capacidades hoy no están siendo desplegadas.

Al margen cabe apuntar la posible frustración de aquellos que no consiguen empleo tras el curso y al respecto entendemos que este factor de importancia no está contemplado en el Programa en la medida en que una vez terminado el curso no existen instancias de seguimiento de los beneficiarios. Tampoco como mencionáramos este programa se proyecta en otros ya existentes por lo que la movilización de activos si el joven no queda inserto laboralmente no es evaluada.

El proceso de reclutamiento y selección de las beneficiarias en el programa Proimujer es realizado por la ECA quien se encarga de la promoción del curso según sus vínculos independientemente a priori del área geográfica donde se encuentre. Este proceso presenta las mismas debilidades desarrolladas para el programa Projoven.

Conclusiones

En el nuevo contexto social varias son las deudas con nuestros semejantes, donde el trabajo y la educación continúan siendo, a mi entender, categorías centrales que caracterizan a una sociedad. La educación permite que los individuos puedan seleccionar, procesar, ordenar y manejar información transformándola en conocimiento. El trabajo le otorga significado a la actividad humana.

Las transformaciones en el mundo del trabajo determinan cambios en los activos de los trabajadores, los cambios científico tecnológicos, las nuevas formas organizacionales del trabajo y en las condiciones del mismo cierra opciones a algunos mientras que para otros las abren. Dar cuenta de esta realidad es imprescindible para la construcción de una sociedad más solidaria y democrática.

Desde el Estado se han generado desde la década del 90 políticas activas para el empleo con el modelo de competencias con enfoque hacia la demanda. Este modelo entendemos es insuficiente para la incorporación de capital social, necesario para la empleabilidad.

El primer aspecto que queremos destacar es el supuesto de “orientación a la demanda” y para ello resulta importante distinguir entre análisis de la demanda del mercado y presentación de un listado de empresas potenciales captadora de mano de obra, conceptos que según las entrevistas realizadas a los directores de los programas de funden en un mismo fenómeno. Ambos programas exige un listado de empresas, si bien Proimujer tiene un apartado con título “Análisis de mercado” en su pliego este remite a exponer la experiencia de la Entidad de Capacitación y una suerte de justificación del rubro en el cual capacitará sin metodologías exigidas. El armado de este listado dista de conformar un análisis de las necesidades de la demanda.

Desde este trabajo entendemos que la conformación de curso de capacitación con la mirada puesta únicamente en la demanda es un sistema agotado. En la perspectiva de una reconceptualización de este sistema se torna imprescindible la incorporación tanto del actor empresarial como a los trabajadores organizados en este proceso, no incorporados en la actualidad, como actores relevantes en la transmisión de capital social.

Nuestra primera hipótesis hacía referencia a la concepción individualista de las políticas activas de empleo ejecutadas” La concepción individualista sobre la que se basa la nueva política de empleo condiciona la construcción de capital social de los participantes de los programas” La teoría del capital humano con sustento en el modelo de “competencias laborales” (Thurrow 1972: Lucas 1972) los empleos son distribuidos entre los trabajadores[activos o potenciales] de acuerdo a su posición en la “fila de espera”. Las competencias laborales de cada individuo es en este paradigma, la dimensión articuladora entre educación e ingresos y es esta relación principalmente determina las características y tipo de empleo al que el trabajador accederá. La posición entonces en el mercado laboral a la que el individuo tendrá acceso depende del bagaje cognitivo, competencias laborales y educación, que él tenga. Esta concepción base de las actuales políticas activas de empleo y los programas ejecutados es la que está condicionando los objetivos que ellas se plantean.

La vulnerabilidad es aquí entendida como la predisposición a la caída de bienestar, entendida como la relación entre las capacidades de movilizar recursos expresada como atributos individuales, y la estructura de oportunidades expresada en términos estructurales como Mercado, Sociedad y Estado. El individuo no es un ser aislado, conforma una sociedad y tanto los movimientos en la estructura de oportunidades como sus atributos individuales determinan grados de vulnerabilidad.

En el diseño de los programas analizados, la ecuación activos/estructura de oportunidades no es considerada pues, como vimos trabajan solamente en algunos activos de los individuos. Los activos que refieren, por ejemplo, a la conformación familiar no son tenidos en cuenta como pilar fundamental para el sustento de un empleo.

La transmisión de capital humano, de algunos activos que lo conforma, relacionados principalmente con aspectos actitudinales y “habilidades” para el empleo, es el nodo de intervención de las Entidades de Capacitación (ECAs), no obstante las dificultades planteadas tienen estrecha relación con la ausencia de transmisión de capital social.

Los objetivos son implícitamente conseguir un empleo y mantenerlo, los objetivos trazados para ello son capacitación no específica individualizada.

Planteábamos como segunda hipótesis; “ La formación y la capacitación por sí mismas generan algunos activos(capital humano) sin embargo, no necesariamente generan procesos de empleabilidad sin el apoyo a la construcción de redes sociales (capital social) que le den sostén. Estas ofrecen canales formales e informales de acceso a la estructura de oportunidades” En los casos que analizamos, el capital social de las ECAs es fundamental para el logro de las inserciones laborales que es “prestado” a los beneficiarios para incorporarse al mercado laboral. Ese préstamo para muchos caduca una vez terminado el curso de capacitación por lo que aquellos que no logran la hazaña de insertarse

laboralmente, por la cuota del vínculo ECA-empresa, retorna a la posición en la cual se encontraba antes de comenzar el curso pero con niveles mayores de frustración.

Entiendo que el sustento de estos cursos, la capacitación es aspectos actitudinales y de habilidades para el trabajo, cae por sí sola. La dotación de capital social se hace imprescindible por tanto la proyección en el sistema educativo formal y el sistema productivo como un todo.

La escasa capacitación específica en los cursos desarrollados inhibe la posibilidad de proyección en los sistemas anteriormente mencionados. Ninguno de los programas ponen acento en las capacidades específicas de un oficio para citar un ejemplo, que despierten intereses futuros de aprender e incorporar capacidades concretas de un saber específico. Esta ausencia no es menor y debería ser entendido, factor de discusión y debate pues implícitamente está involucrado la intencionalidad de estos cursos en el sentido de inquirir *que capacitación para que trabajo*. Para analizar el objetivo de la empleabilidad (dotación de capital humano y capital social, derecho y obligación) que permita obtener y mantener un empleo formal y estable habría que preguntarse y analizar que activos, capital humano y social, se está ofreciendo y para que tipo de empleos en la estructura de oportunidades. Se torna necesario entonces revisar cuales son los activos que hacen a la empleabilidad así como también definir los rubros en los cuales se capacitará a sabiendas de que se opera en la estructura de oportunidades (mercado y sociedad) movilizand recursos individuales. Esta revisión involucra a todos los actores comprendidos, trabajadores, empresarios, Estado y sociedad civil.

En tal sentido la incorporación de activos que permitan movilizar recurso e insertarse en la estructura de oportunidades no es otra cosa que dotar a los individuos de independencia para moverse dentro de esta estructura. En el actual modelo esta independencia no se logra puesto que las inserciones dependen de las Entidades de Capacitación.

Proponíamos como tercera hipótesis y en relación al proceso de selección: “Sin el tejido de redes entre el ámbito de la educación formal y el ámbito empresarial, que propicien la obtención y mantenimiento de un empleo para los destinatarios de los programas de capacitación, los resultados esperados (empleabilidad y retorno al sistema formal de educación) de estos procesos son minimizados”

En relación a lo que venimos desarrollando, surgió en el análisis de las entrevistas realizadas a los beneficiarios principalmente el proceso de selección. Este proceso es también parte de la transmisión de capital social, claro está que en el diseño de los programas no está considerado de esta forma. La ausencia de proyección en otros programas o instituciones es evidencia de ello.

Quizás, y lo planteamos como hipótesis, si bien la expectativa de los jóvenes al anotarse en estos cursos es conseguir un empleo, la incorporación de conocimientos que derivan de la educación básica se torna fundamental para el ingreso al mercado laboral en mejores condiciones; brindarle los apoyos necesarios para que puedan completar la educación básica contemplando las necesidades de los potenciales beneficiarios de los programas resulte en retornos positivos. Esta evaluación, que requiere otros tiempos y capacidades

estructurales que hoy no poseen los programas podrían resultar de una evaluación costo beneficio donde resulte de mayor utilidad insertarse en el sistema educativo en lugar de incorporar algunos activos en cuanto a competencias actitudinales y habilidades para el empleo. El retorno al sistema educativo formal de los jóvenes que han abandonado atañe también cuando hablamos de empleabilidad.

En cuanto a las mujeres, si bien las expectativas en su primera mención, es realizar alguna actividad para satisfacción personal y “escapar” de la rutina de la casa. Esta respuesta sin duda nos llamó la atención puesto que conseguir un empleo fue la segunda mención. Ello nos hizo pensar aún más en el proceso de selección y en los objetivos ulteriores del programa.

Quizás la población que entrevistamos no fue bien seleccionada, y si fue bien seleccionada entonces quizás el objetivo no sea las inserciones laborales sino conformar espacios donde se abarquen factores psicológicos y conductuales. Sin desmerecer estos objetivos entendemos que delimitar los objetivos concretos y ejecutar acciones para ello entiendo es un deber en la proyección de programas estatales que son financiados por los ciudadanos a través de aportes que realizan los trabajadores y empresarios del 0,25% de sus salarios.

Para el mantenimiento de un empleo resulta relevante la proyección en otros programas existentes. Por ejemplo la institucionalización de sus hijos pequeños en instituciones especializadas, léase Centros de Atención a la Infancia y la Familia(CAIF) del Ministerio de Desarrollo Social⁷, guarderías, Preescolar, entre otros.

En síntesis, los datos recabados dan cuenta que el objetivo de inserción laboral a través de la capacitación en base a competencias no es alcanzado por los programas analizados. Encontramos la explicación en el formato y la concepción individualista como principal factor que esta determinando los magros resultados. La estructura diseñada significa en una suerte de “corsé” para las Entidades de Capacitación que para alcanzar los resultados exigidos se ven involucradas en un círculo vicioso y no virtuoso. Lograr el mantenimiento de la población a lo largo del curso y las inserciones exigidas depende en gran medida el pago de los cursos que realizan y que para muchas significa un ingreso importante para su supervivencia. En ello están involucrados la selección de la población, los rubros y la ingeniería de “contacto” con las empresas.

Factor importante a ser considerado es el tratamiento de esta estructura en cuanto horas exigidas para el abordaje de la capacitación específica y las competencias transversales relacionado íntimamente con el tipo de capacitación que se ofrece para el tipo de trabajo que se pretende. La cobertura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cursos de capacitación ofrecidos son temas relevantes a ser considerados en futuras investigaciones que analicen las políticas activas de empleo.

En cuanto a la estructura de oportunidades, estas políticas activas nacen de la esfera del Estado y todas las acciones que de esta devienen tienen consecuencias superlativas pues es en sí misma generadora de política. El divorcio percibido y analizado con las demás esferas es una de las fuentes de desarticulación más importantes y de los magros resultados obtenidos. Obviar entonces la existencia y dinámica de la esfera de la Sociedad, (estructura

familiar) y del Mercado(demanda y oferta de mano de obra, actores involucrados) tiene repercusiones directas en el desarrollo de las políticas activas de empleo en el Uruguay para sectores vulnerables.

Hemos intentado reflexionar aquí respecto a este desajuste analizando los objetivos, los caminos adoptados y el sustrato de intervención. Respecto a esto último una simple anotación. La concepción individualista es la que aquí analizamos, no el sujeto de intervención. Es decir, no proponemos que el sujeto deje de ser el receptor sino que las políticas activas para el empleo en su diseño y proyección no obvien las esferas del Mercado y de la Sociedad, ni los activos de los individuos capital humano y capital social.

Finalmente, creemos necesario un estudio expandido de estos programas que analice los impactos a través de evaluaciones externas. A su vez evaluar el formato y los objetivos contenidos en los mismos, esperando que algunas de las reflexiones expuestas en este trabajo signifiquen un aporte al debate.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario y Espino, Alma (2000) “Uruguay: El mercado de trabajo y la calidad del empleo de las mujeres” en Valenzuela, María Elena y Reinecke, Gerhard (Editores) (2000) *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile*. (Chile: OIT)
- Arraigada, Irma (2001) “Chile y Uruguay en los noventa: cambios en el mercado laboral urbano por género”. En Aguirre, Rosario y Batthyány, Karina (Coordinadoras) *Trabajo, género y ciudadanía en los países del cono Sur*. (Montevideo: Cinterfor)
- Barrera, Verónica (2004) *Los proyectos educativo laborales para la inserción laboral en Montevideo: Una mirada desde los jóvenes participantes*. Montevideo. Tesis de grado
- Bucheli, Marisa y otros (1993) *Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo* Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales (Montevideo: UDELAR)
- Disponible en:
http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/gen_sur/pdf/arriag.pdf
- Caggiani, Zubeldía, Blasco (1998) *Aprendizaje y empleo juvenil en el Uruguay. El nuevo escenario de las políticas de capacitación y empleo de jóvenes en situación de pobreza*. (Montevideo: ACJ)
- Chacaltana, Juan (2005) *Trayectorias laborales de jóvenes peruanos* (Lima: CEPAL/GTZ)
- Cinterfor/OIT (1998) *Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la educación institucional* (Montevideo: Cinterfor/OIT)
- Corbo, Gabriel (2003) *Políticas de empleo a nivel local* (Montevideo: OIT/PNUD)
- Diez de Medina, Rafael (2001) *El trabajo de los jóvenes en los países del MERCOSUR y Chile en el fin de siglo* (Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo)
- Fernandez Enguita (1990) *Formación, capacitación y empleo* (España: EUDEMA)

- Filgueira, Carlos (1996) *Estado y sociedad civil: políticas de ajuste estructural y estabilización en América Latina* mimeo (Montevideo: CIESU)
- Grecmu (1993) *Las mujeres y el MERCOSUR. Aportes para una perspectiva de género* (Montevideo: Grecmu)
- Instituto de Economía. (2005) *Informe de coyuntura 2004-2005* Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración. (Montevideo: UDELAR)
- Jacinto, Claudia (1998) “¿Qué es la calidad en la formación para el trabajo en jóvenes de sectores de pobreza? Un análisis de las estrategias de intervención”, en Jacinto, Claudia, Gallart, M^a Antonia (Coordinadoras) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. (Montevideo: CIID/CENEP/CINTEFOR)
- Katzman, Ruben. (1999) *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (Montevideo: CEPAL/PNUD)
- Lasida, Javier. (2005) “El trabajo dentro de la formación y la formación dentro del trabajo. Aportes y desafíos a partir de Projoven y otras experiencias uruguayas” en *La inclusión laboral de los jóvenes* (Montevideo: Cinterfor/OIT)
- Neves, Leonardo (2005) “Generar trabajo decente en economías abiertas: estrategias de crecimiento con empleo de calidad” Pág. 63-85. en *Panorama Laboral 2005* (Avance primer semestre) OIT Oficina Regional para A. Latina y el Caribe (Perú: OIT)
- OIT (1999) *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso del MERCOSUR y Chile* (Síntesis ejecutiva) (Chile: Oficina Internacional del Trabajo)
- PRELAC/OIT (1991) *Empleo y equidad: El desafío de los 90* Programa Mundial del empleo. Oficina Internacional del Trabajo (Chile: OIT)
- Proimujer *Presentación institucional* ver < www.cinterfor.org.uy/mujer>
- Proimujer (2004) *Informe 2001-2004 Informe programa Proimujer a la DINA E*. Documento Interno.
- Proimujer (2004) *Memoria de actividades de Proimujer período enero-noviembre 2004*. Documento interno.
- Proimujer (2003) *Bases del Programa* (Montevideo: JUNAE/DINAE/Cinterfor)
- Projoven *Presentación institucional* ver <www.projoven.org.uy>

- Projovent (2003) *Pliego de Base y condiciones par la presentación de ofertas Noveno llamado Julio 2003* (Montevideo: JUNAE/DINAE/INJU)
- Projovent (2004) *Programa de Capacitación e Inserción Laboral para jóvenes* (Montevideo: JUNAE/DINAE/INJU)
- Solla, Alejandra y Jacinto, Claudia (2005) “*Tendencias en la inserción laboral de jóvenes: los desafíos para las organizaciones de la sociedad civil*” en *La inclusión laboral de los jóvenes* Cinterfor/OIT (Montevideo: Cinterfor/OIT)
- Wienberg, Daniel (2004) “*Formación profesional, empleo y empleabilidad*” Ponencia presentada en Debate Temático: La formación profesional y la ilusión de a empleabilidad. Foro mundial de Educación. Porto Alegre, julio de 2004. Cinterfor/OIT
 Disponible en:
www.cirnterfor.org/emplabilidad.

Notas

* Socióloga Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay CIESU y del Programa Socio-Laboral del Instituto de Educación Popular “El Abrojo”.

1. A partir de 2006 el Poder Ejecutivo puso en marcha los Consejos de Salarios como instancia de negociación de las partes interesadas, trabajadores y empresarios, para el ajuste de los salarios y definición de las funciones que cada empleo contempla.
2. La política genera políticas públicas.
3. En el numerador de la ecuación activos/ estructura de oportunidades se encuentra la posesión, control y manejo de instrumentos materiales y simbólicos para el desempeño del individuo en sociedad. Además los atributos como el sexo, la edad, el momento del ciclo de vida familiar, el hecho de tener o no tener hijos, el número de hijos, sus edades así como la capacidad previa de acumulación y ahorro familiar.” Cualquiera de estos atributos operan ya sea como capital individual incorporado que puede ser movilizad o bien, como déficit” (Filgueira C, 1996)
4. El observatorio del Mercado laboral de la DINAE tiene como meta principal ser un instrumento de conocimiento permanente y actualizado del mercado de trabajo. Sus fines, lejos de ser académicos, apuntan a la investigación-acción con relación a la toma de decisiones por parte de los actores que corresponda. Tiene como objetivo proporcionar a la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y a los actores involucrados en la problemática del trabajo la información básica necesaria para la toma de decisiones de política institucional y el diseño de acciones concretas para el mejoramiento de la situación del empleo en el país. El Observatorio de Mercado de Trabajo de la DINAE presenta las siguientes áreas de información; "Información de coyuntura de mercado de trabajo” “Oferta

de empleo” “Información del mercado laboral” “Demanda de empleo” “Seguimiento y evaluación” “Análisis territorial”. (DINAE ver <http://mtss.gub.uy/dinae.htm>)

Consultadas las diferentes áreas se pudo comprobar que los datos en ella transcritos no están actualizados lo que permitiría alcanzar los objetivos delineados. Según área se verificó en una simple consulta que, "Información de coyuntura de mercado de trabajo" es un espacio activo donde el último boletín de coyuntura del mercado de trabajo corresponde al trimestre abril - junio de 2004; "Oferta de empleo" es un espacio inactivo; "Información del mercado laboral" espacio activo donde la última información respecto a perfiles ocupacionales es de mayo 2001; "Análisis territorial" espacio activo y el último informe presentado "Caracterización de la dinámica social de las migraciones laborales fronterizas" es de 2003; "Demanda de empleo" espacio activo y el último informe presentado es de la industria metalmecánica de 1999; "Seguimiento y evaluación" espacio activo donde el informe más reciente es de 2001 respecto a usuarios del programa de reconversión laboral

5.El trabajo decente es definido por la OIT como aquel trabajo productivo, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

6.Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) el Plan CAIF es un compromiso del Estado con la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de niños menores de cuatro años y sus familias, en procura de horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación. Tiene como objetivo impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza.