



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? - Evaluación del programa testigo: "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000).

Devia, Sergio

2003

Cita APA: Devia, S. (2003). ¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? - Evaluación del programa testigo: "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000).

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Col. 1502/76



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

**Título: ¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de
capacitación laboral a jóvenes? - Evaluación del
programa testigo: "Proyecto Joven" de Argentina
(1993-2000)**

CATALOGADO

Autor: Sergio DEVIA

hb. C. 200
D2

Tutor: Dr. Omar Arguello

- Marzo 2003 -

**¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de
capacitación laboral a jóvenes? – Evaluación del programa testigo:
“*Proyecto Joven*” de Argentina (1993-2000)**

Sergio Devia*

Trabajo elaborado para su presentación
como Tesis para la obtención de título de posgrado de:
Magister de la Universidad de Buenos Aires en Administración Pública

Marzo 2003

RESUMEN

El objetivo general de este trabajo es evaluar en el ámbito nacional, en forma global, la implementación de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes, enmarcadas en la Ley Nacional de Empleo (N° 24.013/91), a través del estudio del programa testigo (*Proyecto Joven*) desde su lanzamiento en 1993 hasta fines de agosto de 2000. En él se evalúa el grado de coherencia del diseño del *Proyecto* con los objetivos de las políticas de empleo; se analiza el grado de cumplimiento de las metas previstas para los objetivos específicos del *Proyecto* (capacitación a jóvenes en actividades semicalificadas para las que existía demanda en el sector productivo), en términos de efectividad, eficacia, eficiencia e impacto; se caracterizan las instituciones y empresas participantes en las actividades de capacitación o supervisión y cuantifican los aportes del *Proyecto* para la sostenibilidad de las acciones; también se identifican los factores que ayudaron o entorpecieron el logro de los objetivos del *Proyecto*. Se concluye que, si bien se produjeron importantes resultados durante el primer tramo del *Proyecto* en cuanto al logro de metas cuantitativas, el bajo impacto producido en los beneficiarios y la gran concentración, alta rotación y mortalidad de las instituciones de capacitación participantes, de escasa vinculación al sistema educativo formal o informal o al sistema productivo, no justifican este tipo de intervención como una estrategia coadyuvante a la reforma del sistema de formación profesional ni como política de capacitación laboral, que sirva para proveer empleabilidad a los jóvenes. Por último, en función de las lecciones aprendidas, se presentan algunas iniciativas y estrategias de acción orientadas a los jóvenes que pueden contribuir a avanzar en la atenció de la problemática situación socioeconómica que ellos atraviesan.

* Este trabajo esta dedicado primeramente a Dios, y luego a mis padres, mi esposa y mis seis hijos. Todos ellos me infundieron el aliento y la motivación necesaria para realizarlo.

También quiero agradecer a quienes de una u otra forma contribuyeron al desarrollo de los estudios y a la realización de esta Tesis: la Maestría de Administración Pública; los Docentes; los consultores de la Unidad Ejecutora del Programa, quienes me proveyeron información relevante y copia de las bases de datos del Programa; y al Dr. Omar Argüello por sus valiosos consejos.

INDICE

Introducción	1
Cap. I: Marco teórico-metodológico	5
1. Definiciones	8
2. La capacitación laboral	10
3. Metodología	13
Cap. II: Lógica de la intervención estatal	19
1. Reseña histórica	20
2. Marco legal – Ley Nacional de Empleo (L.N.E.) N° 24.013/91	40
3. Descripción del Programa (Proyecto Joven)	44
4. Conclusiones	50
Cap. III: Evaluación de resultados e impacto	72
1. Evaluación de resultados	75
2. Evaluación de impacto	103
Cap. IV: Análisis de las instituciones y empresas participantes en la capacitación pasantía, y supervisión de cursos	136
1. Las instituciones de capacitación – ICAP	138
2. Las empresas de pasantía – EMPA	184
3. Las empresas de supervisión – EMSUP	201
Cap. V: Modelo de organización y gestión	207
1. Modelo organizacional	208
2. Procesos y actividades	229
3. Conclusiones sobre el análisis integral del modelo de organización y gestión	265
Cap. VI: Conclusiones el Proyecto Joven y reflexiones para la formulación de nuevas intervenciones	271
1. Relevancia de la evaluación	271
2. Conclusiones globales sobre la evaluación del Proyecto Joven	274
3. Nuevas iniciativas y estrategias orientadas a los jóvenes	286
Referencias bibliográficas	296

Cuadros

II.1	Tasas de desempleo abierto por aglomerado urbano	61
II.2	Tasas de desempleo abierto de jóvenes por aglomerado urbano	62
II.3	Tasas de actividad por aglomerado urbano – mujeres	63
II.4	Matriz de financiamiento Prog. de Apoyo a la Recon. Productiva	64
II.5	Matriz de financiamiento Prog. de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de jóvenes.....	64
III.1	Calendario de ejecución de cursos Proyecto Joven – PARP.....	77
III.2	Calendario de desembolsos PARP (en miles de U\$S)	77
III.3	Ejecución PARP en miles de U\$S (1993-2000)	88
III.4	Ejecución PAPEJ en miles de U\$S (1997-2000)	88
III.5	Cobertura de beneficiarios Proyecto Joven (1993-2000).....	89
III.6	Comparación de la evoluc. de la tasa de desempleo abierto (1990-2000)..	90
III.7	Distribución porcentual de beneficiarios por jurisdicción, según sexo y edad (1993-2000)	90
III.8	Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven según nivel de instrucción (1993-2000)	91
III.9	Distribución (%) de los hogares de los beneficiarios del Proyecto Joven según ingresos mensuales <i>per capita</i> (1993-2000)	92
III.10	Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven según condición de actividad previa (1993-2000)	93
III.11	Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto por especialidad del curso, según sexo y edad (1990-2000)	94
III.12	Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven por sector de especialidad del curso, según sexo y edad (1993-2000)	95
III.13	Indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia Proyecto Joven	96
III.14	Costo unitario de los cursos del Proyecto Joven por jurisdicción (1993-2000) -incluye becas-	96
III.15	Costo promedio unitario (beneficiario) de las principales especialidades de cursos del Proyecto Joven (1993-2000) -incluye becas-	97
III.16	Evolución de precios de cursos de las principales especialidades del Proyecto Joven (1993-2000) -no incluye becas-	98
III.17	Evolución de inserción laboral, medición sobre Prueba Piloto Proyecto Joven (cursos realizados año 1994).....	110
III.18	Evolución de inserción laboral, medición sobre Llamados 2° y 3° Proyecto Joven (cursos realizados en años 1994 y 1995)	111
III.19	Medición de la inserción laboral, 5° Llamado a Licitación Proyecto Joven (cursos realizados en años 1996-7)	114
III.20	Medición de la inserción laboral, 8° Llamado a Licitación Proyecto Joven (cursos realizados en año 1998)	115
III.21	Medición de tiempo de búsqueda de empleo, jóvenes acreditados e inscriptos desocupados, cursos Proyecto Joven (Llamados 2° y 3°, realizados en años 1994 y 1995)	117
III.21	-A- Medición de meses continuos de desocupación, jóvenes acreditados e inscriptos cursos Proyecto Joven (Llamados 2° y 3°, realizados en años 1994 y 1995)	117
III.22	Medición de tiempo de búsqueda de empleo, jóvenes desocupados (entre enero y abril 1998) acreditados e inscriptos cursos Proyecto Joven realizados en años 1996-7 correspondientes al Llamado 5°	118
III.23	Medición de meses continuos de desocupación, jóvenes desocupados (entre enero y abril 1998) acreditados e inscriptos cursos Proyecto Joven realizados en años 1996-7 correspondientes al Llamado 5°	118

III.24	Evolución de la productividad (ingresos) sobre Prueba Piloto Proyecto Joven (cursos realizados año 1994).....	120
III.25	Evolución de la productividad (ingresos) sobre 2° y 3° Llamados Proyecto Joven (cursos realizados años 1994 y 1995).....	121
III.26	Medición de la productividad (ingresos) sobre 5° Llamado Proyecto Joven (cursos realizados años 1996 y 1997).....	122
III.27	Análisis tipo de empleo sobre 2° y 3° Llamados Proyecto Joven (1994-1995).....	125
III.28	Análisis tipo de empleo sobre 5° Llam. Proyecto Joven (1996 y 1997).....	127
III.29	Evolución de los indicadores de impacto en las distintas mediciones del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (1993-2000).....	134
IV.1	Cantidad de cursos ofertados y adjudicados PARP-PAPEJ (1993-2000)...	163
IV.2	Universo de ICAP ordenado por cantidad de cursos adjudicados (1993-2000).....	164
IV.3	Concentración de cursos en ICAP (1993-2000).....	165
IV.4	Distribución de ICAP adjudicat. por provincias (I Tramo: 1993-1999).....	166
IV.5	Distribución de ICAP adjudicat. por provincias (II Tramo: 1998-2000)....	167
IV.6	Participación de ICAP en distintas provincias (1993-2000).....	168
IV.7	Concentración de cursos en ICAP en distintas provincias -PARP-.....	169
IV.8	Concentración de cursos en ICAP en distintas provincias -PAPEJ-.....	170
IV.9	Participación según tipo de institución (1993-1999) – PARP.....	171
IV.10	Participación según tipo de institución (1993-2000) – PAPEJ.....	172
IV.11	Distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1993-1993) – I Tramo PARP.....	173
IV.12	Participación en la distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1993-1993) – I Tramo PARP.....	173
IV.13	Distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1998-2000) – II Tramo PAPEJ.....	174
IV.14	Participación en la distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1998-2000) – II Tramo PAPEJ.....	174
IV.15	Distribución de ICAP inscritas en el REGICE a febrero 1999 (por pcia.) .	175
IV.16	Distribución de ICAP inscritas en el REGICE a febrero 1999 (según Tipo de institución).....	175
IV.17	Distribución de ICAP inscritas en el REGICE según antecedentes en actividades de capacitación y/o educativas.....	176
IV.18	Distribución de cursos por tipo de institución correspondientes a las ICAP que integran la cúpula.....	176
IV.19	Distribución de cursos por instituciones de la cúpula (primer tramo).....	177
IV.20	Distribución de cursos por instituciones de la cúpula (segundo tramo).....	178
IV.21	Total de casos por jurisdicción (población, diseño teórico de la muestra y muestra efectivamente relevada -EMPA-).....	195
IV.22	Total de casos según la cantidad de pasantes recibidos por las EMPA.....	195
IV.23	Actividades económicas de las EMPA encuestadas – PARP.....	196
IV.24	Empresas de supervisión contratadas por el PARP.....	205
V.1	Cursos adjudicados por llamados (PARP).....	241

Diagramas

I.1	Ciclo de las políticas públicas.....	15
II.1	Sistema educativo anterior a la Ley Federal de Educación.....	68
II.2	Pilares de las reformas económicas estructurales implementadas en los noventa.....	69

II.3	Sistema educativo según Ley Federal de Educación e inclusión del Proyecto Joven como alternativa de capacitación laboral.....	70
II.4	Objetivos del Proyecto Joven incluidos dentro del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva y de Apoyo a la Empleabilidad de Jóvenes Préstamos BID 816-OC / 925-SF y 1031-OC)	71
V.1	Organismos responsables de la ejecución del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva	210
V.2	Estructura organizacional UNEC del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (período: junio 1993 a junio 1995).....	212
V.3	Interacciones en el interior de la estructura organizacional de la UNEC del PARP	214
V.4	Estructura organizacional UNEC del PARP (período: julio 1995 a noviembre de 1996).....	217
V.5	Estructura de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (diciembre 1996)	219
V.6	Estructura organizacional UNEC del PARP y PAPEJ (período: diciembre 1996 a fines de 1999)	220
V.7	Estrategia de distribución de poder del modelo organizativo del PARP y PAPEJ	222
V.8	Características del diseño de la organización ejecutora (UNEC) del Proyecto Joven.....	227
V.9	Matriz de características de los modelos de organización de los programas sociales	229
V.10	Procesos y actividades de la gestión del PARP y PAPEJ	230
V.11	Pasos para la selección final de cursos en el sub-proceso de evaluación y selección.....	239
V.12	Encadenamiento de actividades principales correspondientes al proceso de Incorporación de beneficiarios PARP-PAPEJ	243
V.13	Proceso central de ejecución de cursos y actividades de apoyo.....	247
V.14	Encadenamiento de actividades de seguimiento de cursos, supervisión técnico-pedagógica y administr. y monitoreo global del nivel central	251
V.15	Nudos, debilidades y consecuencias principales del modelo de organización del PARP y PAPEJ.....	270
VI.1	Red causal explicativa de diversos problemas y sus respuestas, para su Inclusión en el Sistema Nacional de Formación Profesional.....	295

Gráficos

III.1	Cumplimiento de calendario de adjudicación de cursos PARP	100
III.2	Comparación de la evoluc. de la tasa de desempleo abierto (1990-2000)..	101
III.3	Perfil de los beneficiarios Proyecto Joven (1993-2000)	102
IV.1	Concentración de cursos en ICAP en las distintas provincias -PARP-.....	179
IV.2	Concentración de cursos en ICAP en las distintas provincias -PAPEJ-	181
IV.3	Presencia de aspectos claves que determinan la capacidad económico-Financiera de las ICAP.....	183
IV.4	Características de las EMPA (tamaño, sector económico, tipo jurídico)....	197
IV.5	Características de las EMPA (antigüedad, destino de las ventas).....	198
IV.6	Características de las EMPA (estabilidad del personal, cantidad de pasantes recibidos)	199
IV.7	Características de las EMPA (expectativas y contratación de pasantes)	200
IV.8	Participación de las empresas de supervisión (EMSUP)	206

Recuadros

I.1	Matriz del modelo metodológico de la investigación	16
I.2	Cuestiones centrales de cada uno de los objetivos específicos	18
II.1	Características de la oferta formativa en las décadas del 30' al 50'	65
II.2	Principales opciones formativas del CONET (1959-1992)	66
II.3	Programa de Capacitación Laboral (BID-686/OC-CH).....	67
V.1	Resumen de actividades a cargo de las ICAP en el subproceso de capacitación laboral.....	248

Siglas y Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
C.E.E.	Comunidad Económica Europea
CGE	Confederación General Económica
CNAOP	Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional.
CONET	Consejo de Educación Técnica
CPA	Centro de Productividad de la Argentina
DGET	Dirección General de Enseñanza Técnica
DGI	Dirección General Impositiva
DNAOPM	Dirección Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional de los Menores
DNPECL	Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral
EGB	Enseñanza General Básica
E.U.A.	Estados Unidos de América
EMPA	Empresa/s de Pasantía/s
ENET	Escuela Nacional de Educación Técnica
EPH.	Encuesta Permanente de Hogares
FNE	Fondo Nacional de Empleo
FPA	Sección Formación Profesional Acelerada
GECL	Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
GRFP	Gerencias Regionales de Formación Profesional
ICAP	Institución de Capacitación
INCODI	Instituciones de Cooperación y Difusión
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
ISI	Industrialización sustitutiva de importaciones
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
L.C.T.	Ley de Contrato de Trabajo
L.N.E.	Ley Nacional de Empleo
L.F.E.	Ley Federal de Educación
MCyE	Ministerio de Cultura y Educación
MEOSP	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
OR	Oficinas Regionales
PAPEJ	Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes
PARP	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva
PEA	Población económicamente activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>Programa</i>	Organismo o Unidad Ejecutora del Programa de Apoyo a la Reconversión productiva y Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes

<i>Proyecto</i>	Proyecto Joven
REGICAP	Registro de Instituciones de Capacitación
REGICE	Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo
SEFP	Secretaría de Empleo y Formación Profesional
SECL	Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral
SEGBA	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Brasil)
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil)
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SNFP	Sistema Nacional de Formación Profesional
STP	Secretaría de Trabajo y Previsión del Ministerio de Trabajo
TTP	Trayectos Técnico-Profesionales
UIA	Unión Industrial Argentina
UNEC	Unidad Ejecutora Central
UNER	Unidades de Ejecución Regional
UTO	Universidad Tecnológica Obrera
v.a.	Vacantes adjudicadas
v.o.	Vacantes ocupadas

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inscribe dentro del área temática de nuevos modelos de políticas públicas y tiene como objetivo general evaluar en el ámbito nacional, en forma global, la implementación de las políticas de capacitación laboral a jóvenes, enmarcadas en la Ley Nacional de Empleo (N° 24.013/91), a través del estudio del programa testigo (*Proyecto Joven*) desde su lanzamiento en 1993 hasta fines de diciembre de 2000.

La política de capacitación laboral a jóvenes inaugurada en 1993 constituye la transformación radical del sistema que estaba vigente desde mediados de la década de los cuarenta. El nuevo paradigma se caracteriza por el peso relativamente fuerte de elementos destructivos del anterior y una relativa debilidad de los creativos, y es una consecuencia de un cambio en los enfoques de las políticas sociales que conlleva la transformación del rol del Estado y en particular del Ministerio de Trabajo. En este esquema la atención del Estado está puesta en el diseño de políticas y estrategias, el financiamiento, supervisión y evaluación de las acciones de capacitación, en tanto que la ejecución se delega en otros agentes, mayormente privados; produciéndose así un proceso de creciente diversificación y descentralización de la oferta de capacitación. La estrategia general de las políticas implementadas durante la última década del noventa y primeros años del siglo XXI, ha estado enmarcada dentro del modelo conocido como del Consenso de Washington que implica: (i) la desprotección, que está subyacente en la apertura indiscriminada a la competencia internacional, a través de la liberalización comercial, financiera e inversión extranjera directa; (ii) la desregulación, vía la liberalización de los mercados internos; y (iii) la desestatización, vía la privatización de los emprendimientos públicos y la reducción del gasto público, esto es el redimensionamiento del tamaño del Estado.

El estudio realizado tiene dos vertientes diferentes pero complementarias. En la primera, se procura identificar y reconstruir la lógica de la intervención del gobierno de Menem (Justicialismo) y su continuación durante el gobierno de De la Rúa (Alianza), en respuesta a las necesidades de capacitación laboral de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral y salir de la situación de desempleo. Esta problemática ha permanecido inmersa en un contexto caracterizado por la implementación de profundas reformas estructurales, el incremento significativo de las tasas de desempleo y el resurgimiento en forma evidente del fenómeno de la pobreza que, si bien responde a múltiples factores, había sido asociado en un principio a las bajas posibilidades de las personas para la inserción laboral en empleos que les permitan generar ingresos suficientes para alcanzar estándares mínimos de calidad de vida. En la segunda vertiente, el estudio

se concentra en el *Proyecto Joven* (programa emblemático de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes implementado en la década del 90'), cuyo costo total presupuestado para el período 1993-2000 había sido estimado en U\$S 522 millones, con recursos del Estado Nacional a ser obtenidos de dos fuentes de financiamiento: FNE (Fondo Nacional de Empleo -217 millones-) y de tres -3- préstamos otorgados por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo - 305 millones-).

Para la realización del trabajo se ha utilizado información y datos provenientes de la legislación aplicable, debates parlamentarios, documentos de los proyectos, material estadístico (bases de datos y documentación del Organismo Ejecutor -*Programa*-, generalmente inéditos) y entrevistas a informantes claves. Asimismo, es importante destacar que también se ha hecho uso de numerosos aportes recibidos en talleres y seminarios, nacionales e internacionales, y de material existente en la bibliografía y en otras investigaciones sobre el tema, que son de una riqueza tal que las condiciones de publicación o difusión no permiten aquilatar a simple vista.

Algunos investigadores, en coincidencia con los informes de seguimiento realizados por el BID y el *Programa*, emitieron conclusiones positivas sobre el *Proyecto Joven*. También han coexistido fuertes opiniones en sentido contrario provenientes de altos funcionarios políticos del último tramo del gobierno de Menem y del de De la Rúa.¹ La consecuencia aparente de las opiniones negativas fue la baja, a mediados de 2000, del crédito presupuestario anual asignado en dicho año al Proyecto y la suspensión por tiempo indeterminado de su ejecución. Sin embargo, intempestivamente dos meses después de la decisión anterior, el Ministro de Trabajo del gobierno de De la Rúa encabezó personalmente las negociaciones para prorrogarlo, obteniendo como primera respuesta una extensión hasta febrero del 2001 (6 meses) y luego una segunda prórroga hasta agosto de 2002 (18 meses), pero sin la restitución del recorte de crédito presupuestario.

Con estos antecedentes de opinión y hechos, que no son concordantes entre sí, hacer un estudio preciso de esta política pública parecía en un principio una pretensión demasiado ambiciosa, lo cual fue confirmado a medida que se avanzaba en la investigación, al conocerse más en detalle las apreciaciones positivas y negativas, llegándose a pensar que sería necesario rectificar los objetivos iniciales. Sin embargo, la no implementación de nuevas políticas de capacitación laboral a jóvenes y los grandes cambios que se produjeron en Argentina durante los dos años que

¹ Según nota del periodista David Cufre publicada en la edición del 26-07-00 del periódico Página 12, en base a las declaraciones de un estrecho colaborador de Alberto Flamarique (Ministro de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos), "El Plan Joven era un desastre. Supuestamente debía capacitar a los jóvenes para que pudieran reinsertarse en el mercado laboral, pero los cursos no articulaban con los verdaderos necesitados".

demandó el trabajo,² probaron la necesidad de continuar con el proyecto, ya que el tiempo y las circunstancias pueden modificar la visión de la realidad histórica y hacer parecer lo bueno como malo o viceversa. Al respecto, vale mencionar palabras de José Sarney, ex-Presidente de Brasil, quien dijo que “*el que pierde la memoria histórica se arriesga a repetir los errores del pasado*”.³

En el año 2001 el *Proyecto Joven* fue dado de baja, primero solo exteriormente a través de un cambio de nombre (pasó a denominarse Programa Capacitar, en el cual las acciones totales no superaron los 240 cursos) y luego sí, en forma definitiva, antes de finalizar el año, con su interrupción total. A la fecha, el *Proyecto Joven* todavía permanece en la memoria de muchos, recordándose que nunca fue presentado un informe oficial del mismo, ya sea sobre las virtudes o defectos, resultados e impacto. Experiencias más o menos similares fueron realizadas en América Latina, discutiéndose en algunos casos la procedencia ideológica del modelo (Chile o BID). Los resultados pueden ser calificados de éxito o fracaso según los objetivos que se tomen en cuenta.

Atento a los argumentos mencionados anteriormente no pareció sensato dar marcha atrás en la tarea y sí procurar concluir la en la forma más ajustadamente posible al diseño original del proyecto de tesis, que tiene los siguientes objetivos específicos: (i) evaluar el grado de coherencia del diseño del *Proyecto Joven* con los objetivos de las políticas de empleo; (ii) medir el grado de cumplimiento de las metas previstas para los objetivos específicos del programa en términos de efectividad, eficacia, eficiencia e impacto; (iii) caracterizar las instituciones y empresas participantes en las actividades de capacitación o supervisión y cuantificar los aportes del *Proyecto Joven* para la sustentabilidad de las acciones; (iv) identificar los factores (aspectos externos a la Administración Pública, comportamientos de los diferentes actores intervinientes en el proceso de implementación, instrumentos y medios utilizados, y cuellos de botellas organizacionales) que ayudaron o entorpecieron el logro de los objetivos del *Proyecto Joven*.

La exposición se ha dividido en seis capítulos. En el primero se presentan los aspectos esen-

² Producto de una crisis político económica, De la Rúa renunció a la presidencia del país en diciembre de 2001, pasando a partir de entonces por el gobierno cuatro presidentes, de los cuales uno permaneció una semana, dos cubrieron interinatos no mayorés a cuarenta y ocho horas y el último -Duhalde- presentó en noviembre de 2002 la renuncia a término (para el 25-mayo-2003), llamando a elecciones anticipadas y comunicando la entrega del poder siete meses antes de lo previsto. En el plano macroeconómico el país entró en cesación de pagos de la deuda externa; mantuvo fuertes restricciones para disponer de los fondos en cuentas a la vista y a plazo fijo (“corralito”); alcanzó niveles picos de desempleo -21.5% en mayo 2002-; abandonó el régimen cambiario de convertibilidad, devaluando la moneda en un principio en el 28% y acumulando el 70% a octubre de 2002; no respetándose la moneda de pago de los contratos en dólares; y atravesó una etapa de profunda recesión económica -de cuatro años de duración-.

³ Sarney, José (2001). “Un testimonio sobre la importancia de la política”; en *Revista Archivos del Presente*, Año 7, N° 26 (2001). Buenos Aires.

ciales para la comprensión de los desarrollos ulteriores, es decir el marco teórico - metodológico; planteándose por una parte las definiciones y cuestiones inherentes a las políticas y programas de capacitación laboral a jóvenes y a la relevancia de la actividad de evaluación de estas políticas; y, por la otra parte, la descripción de la metodología de evaluación empleada, su alcance y las fuentes, pues de la pertinencia de ambas dependen la validez, la confiabilidad y la interpretación de los resultados. El capítulo segundo trata los temas vinculados a la primera vertiente, desarrollándose en él el análisis de la "lógica de la intervención estatal", mediante la presentación de una reseña histórica donde: se relacionan las estrategias económicas y la intervención social del Estado; se hace un rápido repaso de la oferta formativa existente en la Argentina a principios del siglo XX y su evolución hasta la década del noventa inclusive; y se describe el contexto político, económico y social, los antecedentes y el marco legal que respalda la lógica de la intervención estatal y las características de ésta. En el capítulo tercero se presentan los resultados y cambios producidos por el *Proyecto Joven*, destacándose que para el desarrollo de esta parte: se utilizó una importante base documental perteneciente a la propia organización, que incluye los guarismos de un grupo de control o testigo, y se revisó la metodología empleada por el *Programa*, calculándose y modificándose negativamente el impacto del *Proyecto Joven*, llegándose inclusive, producto de los nuevos cálculos, a la neutralización de algunas mediciones que arrojaban resultados positivos. En el capítulo cuarto se describen las empresas e instituciones participantes en las diversas actividades vinculadas a la capacitación laboral. El estudio comprobó que el *Programa* nunca procuró incluir a las instituciones educativas formales, bajo el prejuicio de que la brecha existente entre la formación que brindaban estas instituciones versus la que demandaban las empresas para competir en el mercado sólo podía ser cubierta por un mercado de capacitación que había que desarrollar. El capítulo quinto describe el modelo de organización y gestión bajo el que se implementó el *Proyecto Joven*, pudiéndose comprender allí el rol clave que dicho modelo desempeña en la ejecución de las políticas pues, más allá del diseño propio que éstas tienen, ellas son moldeadas en el proceso de implementación, durante el cual se puede llegar a modificar o cambiar los objetivos, prolongar las acciones en el tiempo más de lo previsto o inclusive impedir que se lleven a cabo. Finalmente, en el capítulo seis se recapitulan los principales hallazgos de los capítulos precedentes y se incluyen algunas reflexiones acerca de cómo el conocimiento del pasado que aporta este estudio puede ayudar a la comprensión del presente y a la previsión del futuro.

Por último se agradece en forma anticipada la tolerancia del/la lector/a y se pide ayuda a su memoria, porque en la exposición se utilizan una gran cantidad de siglas y acrónimos. Por ello, para hacerle más llevadera la lectura, tanto ellos como sus significados se reproducen alfabéticamente al finalizar el índice.

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Independientemente a la escasez de recursos con que cuenta el gobierno y las agudas necesidades básicas crecientes de los sectores y grupos más desfavorecidos de la sociedad, es indispensable que la cuota de financiamiento que se asigne a las políticas de capacitación laboral que se formulen en el futuro se emplee con el máximo de eficiencia y asegure un alto grado de efectividad. Sobre la formulación, Hintze (1999) señala que “los programas y proyectos sociales formulados por las burocracias estatales suelen caracterizarse por la distancia que media entre la concepción general y los objetivos de la política de los que parten y su puesta en práctica definitiva”.⁴ Hogwood y Gunn (1988) opinan que “si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado”.⁵

Los informes de evaluación de las políticas públicas constituyen insumos para todos los implicados en el ciclo de las políticas: autoridades políticas, administradores del sector público, gerentes y jefes de equipos, instituciones u organizaciones públicas y privadas, y ciudadanía en general. Estos informes deben dar cuenta de las lecciones aprendidas como producto de la evaluación de las acciones implementadas. Las lecciones adquieren la forma de hipótesis, formuladas sobre la base del conocimiento de las experiencias adquiridas, que intentan explicar los aciertos y desaciertos cometidos y que por lo tanto pueden ser útiles para los hacedores y ejecutores de políticas, programas y proyectos, para el diseño de nuevas operaciones, mejora o suspensión de las que están en marcha. Es necesario aclarar que, si bien la formulación de tales hipótesis resulta valiosa para la gestión en su conjunto, suelen existir razones políticas por las cuales puede ser no recomendable la difusión pública de los conocimientos adquiridos.

Bajo esta premisa, los argumentos que han sustentado la realización de este trabajo son: la opacidad de los informes de evaluación existentes sobre el *Proyecto Joven*, la divergencia de opiniones sobre los resultados e impacto, y la necesidad de contar con insumos para la reformulación de la política de capacitación laboral a jóvenes en situación de pobreza.

Un rápido repaso histórico de los antecedentes de evaluación de políticas públicas en general nos lleva al ámbito mundial, observándose que esta práctica, sostenida en el tiempo, comienza

⁴ Hintze, Susana. (1999). “La evaluación de las políticas sociales como herramientas de gestión”; en *Revista Foro*. Bogotá.

al final de los años sesenta, estando asociada al crecimiento de los programas sociales en los E.U.A., Canadá y en algunos países europeos, y con la introducción, desarrollo y generalización de reformas racionalizadoras de los procesos de gestión y presupuestación pública. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación; era como si se presumiera que el proceso de formulación de las políticas concluía con la adopción de la alternativa correcta. Bajo ese pensamiento, se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implementación, -entendida como puesta en marcha de la decisión- no formaba parte de la política, considerándose que esa etapa era una cuestión técnica, sin importancia para la política, que debía ser resuelta por los administradores profesionales.

La evaluación conoce su máximo desarrollo en las décadas de los '70 y '80. En E.U.A. la progresiva intervención de los gobiernos nacionales en áreas como la educación, la salud o el bienestar social podía, en ocasiones, ser interpretada como una incursión abusiva por parte del gobierno federal en el ámbito de actuación de los estados o de las organizaciones privadas. En este contexto tanto los defensores de las nuevas políticas sociales como sus detractores aparecen interesados en la evaluación, con la expectativa que ésta respondiera a cuestiones sobre: el costo verdadero de las nuevas políticas, el impacto real de las políticas en los grupos de población a los que iban dirigidas, qué programas se podían mantener o había que suspender, o las reformas que éstos necesitaban para obtener mejores resultados (Ballart, 1992).⁶

En la Argentina el auge de la evaluación se produjo en la década de los '90, como consecuencia de: la relevancia que tomaron las intervenciones sociales apoyadas con financiamiento externo,⁷ la presión por el aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y el incremento de la eficacia en el logro de los objetivos de los proyectos financiados por los organismos multilaterales (Cohen y Franco, 1992).⁸ Entre estas intervenciones se encuentran los programas de capacitación laboral a jóvenes, que dan forma a las políticas activas de empleo bajo el nuevo modelo de intervención del Estado emergente del proceso de reforma. El nuevo modelo de intervención -de mayor complejidad- se distingue entre otras características

⁵ Hogwood, Brian y Gunn, Lewis (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford.

⁶ Ballart, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid

⁷ Desde finales de los ochenta y con el fuerte apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se impulsó en la región la implementación de experiencias de capacitación laboral para jóvenes en situación de desempleo estructural o de alto riesgo social. La experiencia pionera se desarrolló con un amplio marco institucional en Chile (Programa Chile Joven) desde donde se extendió a otros países: Argentina (Proyecto Joven, luego Capacitar), Colombia (Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes), Uruguay (Opción Joven luego Projoven).

⁸ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores. México, D.F.

por la pluralidad de sectores y actores, la separación de funciones, la descentralización, el cofinanciamiento de acciones, la toma de decisiones por programas, la focalización de acciones con direccionamiento hacia los pobres y la utilización de indicadores (costo-beneficio).

Aunque tradicionalmente se han utilizado los objetivos de las políticas como criterio de evaluación (evaluación por objetivos), esta perspectiva no está exenta de críticas y problemas. En primer lugar, porque los objetivos no siempre están claros y, generalmente, son abstractos, múltiples y contradictorios. En segundo lugar, porque los programas pueden tener efectos no esperados que pueden ser tan importantes como los buscados expresamente. En tercer lugar, porque el personal del programa tiende a fijar objetivos más bien modestos, en tanto que los responsables políticos tienden a hacer lo contrario, especialmente en las etapas iniciales de declaración política de intenciones o cuando es preciso conseguir financiamiento externo. En cuarto lugar, porque los objetivos de los programas cambian en función del contexto institucional y local donde se desarrollan. De ahí que la evaluación amplíe su ámbito a cuestiones relacionadas con la gestión y puesta en práctica, con el objetivo de entender también cómo operan y cómo se producen o no los resultados esperados. Como afirma Subirats (1988), aún más difícil que planificar y programar actividades es producir los servicios y hacer que lleguen en forma efectiva a los beneficiarios.⁹

La metodología que se utiliza para la evaluación de las políticas públicas comprende un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas —la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de las Organizaciones, la Ciencia de la Gestión y Administración— que intentan identificar y medir la calidad del proceso y la transformación de recursos en resultados e impactos. La evaluación es investigación para la acción; su finalidad es ayudar al decisor político a responder preguntas tales como ¿debió intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debió orientar y realizar esa intervención?; ¿cuánto tiempo ha sido necesario actuar sobre el problema?; ¿cuáles fueron los costos que demandaron las acciones emprendidas?; ¿quiénes se beneficiaron de la intervención y quiénes se perjudicaron por ella?; ¿fueron satisfactorios o no los resultados de la intervención?

La evaluación de la implementación de políticas públicas abarca todo el proceso a partir del diseño de ellas, centrándose en: (i) los aspectos externos a la administración pública, ocupándose del problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera; (ii) los objetivos y las metas, interesándose por comparar los logros versus las previsiones; (iii) la participación y comportamiento de los actores intervinientes en el

⁹ Subirats, Joan (1988). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

proceso de implementación; (iv) la problemática de los medios e instrumentos utilizados –instituciones, recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos– en el diseño y gestión de los programas y proyectos sociales gestionados como materialización de las políticas.

Luego de esta introducción, en este capítulo se vierten las principales orientaciones teórico-metodológicas vinculadas a la temática de esta investigación. En lo que sigue se presentan por una parte las definiciones inherentes a las políticas y etapas del ciclo de éstas -entre las que se encuentra la evaluación-, los conceptos y cuestiones inherentes a los programas de capacitación laboral a jóvenes; y por la otra parte una descripción sucinta de la metodología utilizada.

1. DEFINICIONES

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

Para políticas públicas se ha adoptado y desarrollado la definición amplia que Tamayo Sáez (1997) hace de ellas, entendiéndose a las mismas como “el conjunto de objetivos y decisiones de un gobierno para solucionar o influir sobre problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.¹⁰ En otras palabras, las políticas públicas aluden a un conjunto de decisiones, acciones y objetivos orientados a resolver problemas de carácter público insertos en la agenda de gobierno. La presencia del Estado y de la administración pública es determinante para que una política tenga carácter público, debido a ser éste el actor central, ya sea en la toma de decisiones como en la gestión.

Las políticas públicas, en tanto producto del juego de poder en la arena política, son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo actor (racionalmente puro), sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervinientes, con distintos grados de participación. Los diferentes actores incorporan al proceso de desarrollo de las políticas públicas recursos de distinto tipo (organizativos, de conocimiento, económicos, de poder político, comunicacionales, etc.).

1.2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Esto es la caracterización de necesidades o aspiraciones de los ciudadanos, en relación con una brecha entre lo existente y lo deseable, con la intención de darle una respuesta. Generalmente, los problemas son incluidos en la agenda pública una vez que han ingresado en la opinión pública y en el campo del debate.

1.3. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS, FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA

¹⁰ Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”; en Bañón R. y Carrillo E. (comp.) (1997): *La nueva administración pública*. Alianza Editorial. Madrid.

Este enunciado engloba: el análisis de las alternativas de una determinada política para la solución de los problemas, considerando tanto costos (económicos, políticos, sociales, etc.) como beneficios (en términos de bienestar para la comunidad); la definición de los objetivos a alcanzar y las estimación de las consecuencias de un determinado curso de acción; y los soportes políticos, presupuestarios y administrativos que son necesarios para que la política pueda implementarse. La adopción de la política puede plasmarse en una ley o en otro tipo de norma formal.

1.4. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación de las políticas se refiere a la traducción de objetivos en comportamientos. Constituye un proceso de acción en el que están presentes restricciones, percepciones de la realidad, reinterpretaciones de intenciones, intentos de influencia e incertidumbres de todo tipo. En un esquema simple, la implementación puede situarse en el centro del ciclo de las políticas: condiciones iniciales - acción de implementación - efecto último esperado.

Asimismo, el proceso de implementación de la política o de los programas se presenta como una cadena de sucesos con negociaciones permanentes de carácter implícito o abierto y en la cual, más que la aplicación estricta de una programación específica, se emplea una estrategia basada en la adaptación y en el uso del método “ensayo y error”. La implementación es entonces la secuencia programada de acciones (“la cadena subsiguiente de causalidad”) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, donde están presente fuertes contradicciones técnicas, sociales y políticas que obligan a constantes y repetidos ajustes, buscándose con medios específicos producir como fin el evento esperado. Resulta así que el proceso es especialmente complejo y complicado (Sulbrandt, 1989).¹¹

Para Pressman y Wildavsky (1973) lo que se implementa es la hipótesis causal que constituye la política. La implementación tiene así un doble sentido: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y también es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva.¹²

1.5. EVALUACIÓN

En general el término “evaluación” se refiere a todas las formas de valoración de la acción co-

¹¹ Sulbrandt, José. (1989). “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”. En Kliksberg, Bernardo (comp.): *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

¹² Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation*. University of California Press. Berkeley.

lectiva pública, siendo la evaluación de políticas públicas una de esas formas. Según Subirats (1995) la evaluación se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos y es una parte esencial dentro de los procesos de las políticas.¹³ En un sentido más restrictivo por “evaluación” se alude al análisis sistemático de las políticas, programas y proyectos, prestando atención a la factibilidad, viabilidad, sustentabilidad, desempeño de la gestión e identificación de resultados e impactos.

La evaluación puede tener distintos alcances, según el nivel de decisión al que se aplica: (i) en el nivel estratégico, se evalúa el logro de las metas globales a largo plazo, propia de las políticas y planes globales; (ii) en el nivel táctico, se evalúan los resultados e impactos en relación con los recursos utilizados; (iii) en el nivel operacional, se evalúan los procesos de ejecución de programas y proyectos, y se examina el cumplimiento de los calendarios y presupuestos previstos.

La evaluación de carácter académico hace un tratamiento global del objeto, coloca el acento en los elementos de relación entre el sector público y la colectividad, y centra la atención en los propósitos explícitos del programa y los resultados obtenidos en relación con los grupos sociales a los cuales se pretendió beneficiar. Un propósito que persigue la evaluación es ser un insumo para quienes toman decisiones, para efectuar las correcciones necesarias y, consecuentemente, mejorar la calidad y cobertura de las políticas, programas o proyectos, a través del conocimiento más profundo de su operatoria, contenido y consecuencias.

2. LA CAPACITACIÓN LABORAL

2.1. ¿QUÉ ES LA CAPACITACIÓN LABORAL?

La capacitación laboral, al igual que la educación o instrucción y la formación profesional, es uno de los principales instrumentos de que se dispone para preparar a los individuos para ingresar al mundo del trabajo.

Las líneas divisorias de estos instrumentos son algo confusas. En un extremo, en su forma más pura, la educación es conocimiento fuera de su aplicación práctica (por ejemplo: aprender química es educación pura, excepto para quienes se proponen dedicarse a la química). En el otro extremo, la capacitación laboral pura es una versión de la adquisición de una técnica que no explora las dimensiones teóricas de las tareas que se aprenden (por ejemplo: aprender a hacer un molde de un saco, sin aprender las técnicas de dibujo y las matemáticas imprescindibles).

¹³ Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”; en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, No. 1, México.

Entre ambos extremos, la formación profesional es un conjunto de cursos o programas que tienen como objetivo la preparación socio-laboral para y en el trabajo desde el nivel inicial hasta el nivel técnico superior no universitario.

La diferencia entre una y otras está dada fundamentalmente por la intención. La educación utiliza el contenido práctico u ocupacional para obtener un conocimiento más profundo de la teoría, desentendiéndose de alguna manera de la aplicación del conocimiento en el mercado. La capacitación laboral tiene el objetivo claro de brindar preparación para el desempeño de una ocupación que existe, siendo la teoría un componente necesario para alistar al individuo para ese cargo.

La frase capacitación laboral también se aplica a esferas como la medicina, la ingeniería o la química; sin embargo, en este trabajo se la utiliza exclusivamente para referirse a las acciones dirigidas a los jóvenes de niveles relativamente bajos de educación, que les permitan alcanzar un nivel de semi-calificación. Los métodos utilizados para impartir la capacitación laboral constituyen un factor decisivo debido a que, aparte de enseñar técnicas prácticas o manuales, deben desarrollar conocimientos teóricos y la aptitud del aprendiz para comprender las tareas de su ocupación y razonar en forma inteligente, aproximándose e identificándose mayormente con la expresión formación y no con el extremo puro. Dentro de esta línea se incluye las acciones llevadas a cabo por el *Proyecto Joven*.

El impacto inmediato que debe producir la capacitación laboral orientada por la demanda en el individuo que la recibe es la empleabilidad.

Al respecto Chirac (1996) señala que la empleabilidad de una persona individual supone la capacidad para: (i) obtener un empleo; (ii) mantenerse empleado, progresar en su trabajo y ser capaz de adaptarse a los cambios; (iii) obtener otro empleo si así lo desea para cambiar de trabajo o porque ha sido despedido; y (iv) dar prueba de flexibilidad, ingresando y saliendo de la fuerza de trabajo en diversos períodos de su ciclo vital. La empleabilidad posibilita a cada trabajador pasar de un empleo a otro, a lo largo de la vida activa.¹⁴

En síntesis, mediante la capacitación laboral se imparten aptitudes cognoscitivas y destrezas y se desarrollan en el individuo los valores, actitudes y comportamientos necesarios para un alto desempeño en la ocupación respectiva. Los individuos que cuentan con una buena combinación de aptitudes prácticas y comprensión conceptual de la tecnología pueden adaptarse más fácilmente a nuevas y diferentes ocupaciones, avanzar en su carrera y ajustarse a los cambios tec-

¹⁴ Chirac Jacques (1996). "La empleabilidad. Nuevas formas de organización del trabajo". Discurso pronunciado en Ginebra el 14-junio-1996; en *Revista Archivos del Presente* N° 5. Buenos Aires.

nológicos.

2.2. PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA CAPACITACIÓN LABORAL

Los problemas primordiales de la capacitación son: (i) la brecha o desequilibrio entre las acciones impartidas y las posibilidades reales de empleo, que hace que los beneficiarios de ellas no puedan encontrar una ocupación que les permita aplicar lo aprendido (directa o indirectamente), produciendo como resultados una mala inversión (en términos económicos y sociales) y (ii) el desfase de las capacitaciones (es decir, la diferencia entre las capacitaciones y competencias que demanda el mercado y aquellas de las que dispone la fuerza de trabajo).

También la capacitación laboral basada en la demanda enfrenta inconvenientes propios, debido a que puede dar lugar a un proceso de selección de cursos y de personas que garantice buenos resultados económicos pero a costa de eludir las esferas y las personas que, por razones de equidad, más lo necesitan.

Diversos estudios de la OIT sobre la educación y formación impartidas actualmente en Latinoamérica dan cuenta de los problemas antes mencionados y concluyen en que el contenido, la calidad y cobertura de estos instrumentos no son suficientes para proporcionar empleabilidad a los trabajadores en general y a los jóvenes en particular, ni se corresponden con la evolución del mundo del trabajo.¹⁵

2.3. EXPECTATIVAS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CAPACITACIÓN LABORAL

De las políticas públicas de capacitación laboral, que también forman parte de las políticas puras de desarrollo social, se espera que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en particular de la más pobre, requiriendo este propósito una intervención pública definida, sostenible en el tiempo, orientada a disminuir las brechas entre los grupos altos o medios con respecto a los rezagados y a garantizar a estos últimos niveles mínimos de consumo y de calidad de vida. La capacitación de la mano de obra bien aplicada es justamente la revolución social de fines del siglo XX y ha sido un factor clave que ha permitido a algunos países incorporar al hombre y a la mujer en el proceso de reconversión tecnológica de las empresas y el aumento de la competitividad (p.ej.: Chile, México, Corea).

Una política de capacitación laboral a jóvenes bien concebida y adecuadamente financiada debería ofrecer a estos trabajadores desfavorecidos un conjunto de servicios, entre ellos: (i) una

¹⁵ Conferencia Internacional del Trabajo 88^o reunión 2000. Informe V - "La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes. Formación y desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesional". Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

instrucción que complemente sus lagunas, (ii) capacitación para el trabajo, (iii) asistencia para buscar empleo, y (iv) facilitarles la adquisición de una experiencia laboral. La integración efectiva de las políticas económicas, sociales y de empleo destinadas a este grupo poblacional supone una estrecha colaboración entre el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de formación públicas y privadas, y de toda la comunidad en general.

3. METODOLOGÍA

Indudablemente, para emitir conclusiones válidas sobre la intervención global es necesario la utilización una metodología de evaluación que permita la recopilación y análisis de datos que sean representativos de la totalidad de las acciones. Las divergencias de opiniones existentes sobre el impacto del *Proyecto Joven* confirman que la evaluación es un proceso confuso por lo que, básicamente, se deben trabajar las cuatro dimensiones previstas en el modelo diseñado en la propuesta del proyecto original (véase recuadros I.1 y I.2). En él cada una de las dimensiones se vincula con uno de los objetivos específicos y responden a un tipo de evaluación: (i) comparación de supuestos teóricos; (ii) evaluación de resultados e impacto; (iii) caracterización de actores participantes; (iv) evaluación diagnóstica limitada.

Corresponde señalar que la primera dimensión fue incluida debido a que algunas investigaciones realizadas sobre el *Proyecto Joven* han puesto mayor énfasis en los resultados e impactos de la implementación sin poner atención en las variables legales y políticas de nivel macro que han estructurado el proceso en su totalidad. Con respecto a ese enfoque Sabatier y Mazmanian (1981) expresan que “la metáfora unificadora que permea el análisis es que el proceso de implementación ha sido concebido como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semi-autónomos, [...] y responden a la idea de que lo hecho es coherente a un mandato legal”.¹⁶ No obstante la aplicabilidad de esa orientación, este estudio indaga esas variables analizando los factores claves más significativos inherentes al caso. En este sentido los determinantes que se analizan son: (i) el contexto político, económico y social; (ii) el marco legal, que fija los objetivos de la política; (iii) los objetivos del *Proyecto Joven* mismo, por los cuales, en función del mandato anterior, se concibe y llevan adelante las acciones inherentes a aquellos problemas que fueron priorizados.

Con respecto a la última dimensión (evaluación diagnóstica de la organización), ésta responde a complementar la información, mayormente de tipo cuantitativa, proveniente de los aspectos centrales del trabajo con el cómo se logró. Comúnmente cuando se hace referencia a la imple-

¹⁶ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. (1981). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”; en Aguilar Villanueva, Luis. F. (comp.) (1993). *La implementación de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa Editor. México, D.F.

mentación de un programa se piensa que se lo hace a través de una unidad que lo ejecuta de manera uniforme (conforme a normas). Descartándose este supuesto, debido a que esta política ha sido implementada por una organización grande y compleja, se partió de la premisa que el conocimiento de la misma es un factor crucial para la emisión de una conclusión global, pues existen consecuencias que no siempre son captadas o explicadas por las cifras. En otras palabras, de la comprensión de la forma como trabaja la organización (caja negra) es posible entender cómo es que la política es moldeada en el proceso de implementación.

La premisa que se tuvo en cuenta proviene de los estudios de las políticas burocráticas y de la teoría de la organización, que han contribuido a develar un panorama caracterizado por la ausencia de unidad en el sector público (Martínez Nogueira, 1998).¹⁷ La administración pública no es la organización jerárquica y unitaria que se presupone, aunque para operar eficientemente deba actuar como una gran unidad. La defensa del espacio 'burocrático y de sus intereses involucra al *Programa* en diversos tipos de conflictos inter o intra-institucionales. Los diferentes grupos de funcionarios que participan en la ejecución del programa social tienden a tener, dada su ubicación en la estructura jerárquica de la organización, diferentes valores e intereses y, por consiguiente, una percepción distinta de lo que se persigue con el *Proyecto Joven*. La concepción del *Proyecto Joven* que posee el directivo superior es diferente de la que tiene el ejecutor directo, la cual tiende a ser particular y fragmentada. En definitiva, lo que los subordinados e implementadores finales piensan sobre los fines puede ser algo muy diferente de la idea que del mismo tienen los directivos y gerentes del *Programa*.

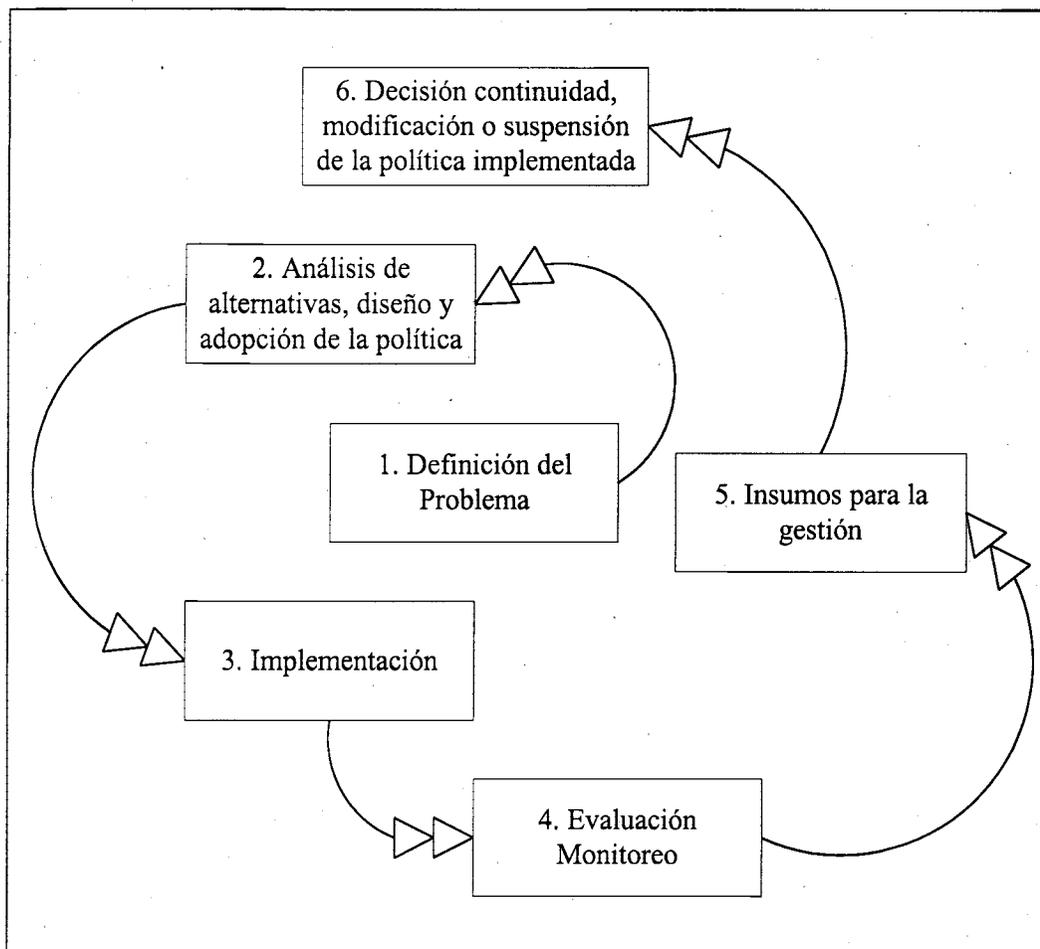
Por ende, para el cumplimiento de este objetivo se planeó la utilización de una estrategia que combina el uso de instrumentos de recolección de datos y la observación presencial a fin de poder hacer una descripción concisa que: (a) capte bien los objetivos y principales actividades del *Programa*, tal como han sido definidos por los directivos responsables y por la documentación oficial que existe al respecto; (b) especifique los procesos a través de los cuales se supone que se obtendrían los productos esperados; y (c) presente de manera clara la lógica de vinculación de los supuestos causales de las actividades que se realizan con los productos del *Programa*. En definitiva, el resultado alcanzado es la expresión escrita del "modelo lógico" que representa conceptual y gráficamente la estructura y funcionamiento del *Programa*.

La construcción del modelo total fue realizada siguiendo el camino del ciclo de las políticas públicas (véase diagrama I.1). Este es abierto y dinámico; no sigue una misma línea y, si bien no existe un consenso total sobre los contenidos del ciclo citado, comprende en general seis

¹⁷ Martínez Nogueira, Roberto (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Serie de Políticas Sociales, Doc. 24. CEPAL. Santiago de Chile.

momentos recurrentes, es decir que se retroalimentan entre sí. Ellos son: (i) la definición del problema; (ii) el análisis de alternativas, la formulación y adopción de la política; (iii) la implementación; (iv) la evaluación; (v) los insumos para la gestión; (vi) la continuidad, modificación o suspensión de la política implementada.

Diagrama I.1: Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas".

En resumen, desde el inicio se han formulado un conjunto de preguntas siguiendo el camino citado. Para responder a las mismas se ha utilizado el esquema metodológico que se presenta sucintamente en los recuadros I.1 y I.2, mostrándose en ellos la vinculación entre los pasos, los objetivos específicos, las cuestiones centrales de cada uno de ellos y la forma como fue previsto responder a estas últimas.

Recuadro I.1: Matriz del modelo metodológico de la investigación

Metodología / Objetivos	1 - a) Universo, b) unidades, c) período histórico, d) ámbito espacial	2 - Diseño	3 - a) Principales variables (abordaje cuantitativo) o b) áreas de análisis (abordaje cualitativo). c) Definición conceptual y operacional (si pertinente)	4 - a) Instrumentos de recolección de datos y b) tipo de datos a utilizar
<p>Evaluar grado de coherencia entre el diseño del <i>Proyecto Joven</i> y los objetivos de la política de empleo</p>	<p>a) Ley Nacional de Empleo N° 24.013 (debates parlamentarios, texto y modificatorias) y diseño del programa (<i>Proyecto Joven</i>) b) Contenido sustantivo de la legislación y del programa c) 1991 – diciembre 2000 d) Argentina</p>	<p>Estudio con datos secundarios, análisis comparativo de contenido, análisis de datos estadísticos</p>	<p>b) Abordaje cualitativo: – Problemática social – Problemática económica – Problemática política – Objetivos de la ley – Objetivos del <i>Proyecto Joven</i></p>	<p>b) Fuente secundaria: Información periodística, legislación, decretos, resoluciones, disposiciones, conclusiones de la encuesta permanente de hogares.</p>
<p>Cuantificar el grado de cumplimiento de las metas previstas para los objetivos específicos del <i>Proyecto Joven</i>, en términos de efectividad, eficacia, eficiencia e impacto</p>	<p>a) Dos universos: i. Población beneficiaria del programa ii. Cursos dictados b) Unidades de análisis i. Cada uno de los beneficiarios ii. Cada uno de los cursos adjudicados. c) 1993 - diciembre 2000 d) Argentina</p>	<p>Estudio con datos secundarios, análisis de datos estadísticos</p>	<p>a) Abordaje cuantitativo, por ubicación geográfica: i. Beneficiarios por ubicación geográfica – Sexo – Edad – Nivel de educación – Tasa de desocupación ii. Cursos por ubicación geográfica (provincia) – Tipo de curso – Costo c) Definición operacional por ubicación geográfica (provincia) i. Metas de resultados alcanzadas / Metas de resultados previstas (Efectividad) ii. Idem i x relación tiempo previsto / tiempo real (Eficacia) iii. Idem ii x relación costo previsto / costo real (Eficiencia) iv. Comparación de tasas de desocupación del grupo experimental versus la del grupo de control a la finalización de la intervención (Impacto)</p>	<p>b) Fuente secundaria: Documentos del <i>Programa</i> - previsiones (metas de resultado e impacto). Bases de datos, registros contables, disposiciones de adjudicación de cursos e informes de monitoreo del <i>Programa</i>; tabulaciones e informes de impacto de circulación restringida.</p>

Recuadro I.1: Matriz del modelo metodológico de la investigación (continuación)

<p>Metodología</p> <p>Objetivos</p>	<p>1 - a) Universo, b) unidades, c) período histórico, d) ámbito espacial</p>	<p>2 - Diseño</p>	<p>3 - a) Principales variables (abordaje cuantitativo), b) áreas de análisis (abordaje cualitativo), o (*) mixto. c) Definición conceptual y operacional (si pertinente)</p>	<p>4 - a) Instrumentos de recolección de datos y b) tipo de datos a utilizar</p>
<p>Caracterizar las instituciones y empresas participantes en las actividades de capacitación o supervisión y cuantificar los aportes del <i>Proyecto Joven</i> para la sustentabilidad de las acciones</p>	<p>a) Tres universos:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Instituciones de capacitación (ICAP) ii. Instituciones de supervisión (EMSUP) iii. Empresas de pasantía (EMPA) <p>b) Unidades de análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Cada una de las ICAP ii. Cada una de las EMSUP iii. Cada una de las EMPA <p>c) 1993 - diciembre 2000</p> <p>d) Argentina</p>	<p>Estudio con datos secundarios, análisis multivariado</p>	<p>a) Abordaje cuantitativo, por ubicación geográfica:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. ICAP (*), EMSUP, EMPA (*) por ubicación geográfica <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad - Tipo - Actividad (para EMPA) <p>(*) Mixto</p> <p>c) Definición operacional por ubicación geográfica (provincia)</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Promedio de cursos dictados y montos adjudicados por tipo ICAP ii. Cursos supervisados y montos adjudicados por EMSUP iii. Actividad / pasantías ofrecidas 	<p>b) Fuente secundaria: Bases de datos, registros contables, disposiciones de adjudicación de cursos y de contratación de empresas de supervisión, informes de monitoreo del <i>Programa</i>, e informes de circulación restringida.</p>
<p>Identificar los factores que ayudaron o entorpecieron el logro de los objetivos del <i>Proyecto Joven</i></p>	<p>a) Universo:</p> <p>Unidades ejecutoras (central -UNEC- y provinciales -UEP-)</p> <p>b) Unidades de análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> i. UNEC ii. Cada una de las UEP <p>c) 1993 - diciembre 2000</p> <p>d) Argentina</p>	<p>Estudio de caso, comparación sistemática de datos cualitativos</p>	<p>b) Abordaje cualitativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Cuellos de botellas <ul style="list-style-type: none"> - Tipo ii. Debilidades iii. Problemas de las Instituciones 	<p>b) Fuente secundaria: Análisis documental (informes de monitoreo e EMSUP). Realización de entrevistas semi-estructuradas. Observación presencial.</p>

Recuadro I.2: Cuestiones centrales de cada uno de los objetivos específicos

Etapas	Objetivos específicos	Cuestiones
1° Comparación de supuestos teóricos	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar el grado de coherencia entre el diseño del <i>Proyecto Joven</i> y los objetivos de la política de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál fue la problemática socio-económica que se quiso atender y tipo de intervención que se decidió -objetivos de la política-? - ¿Cuál fue la lógica del <i>Proyecto Joven</i>, cómo se diseñó y cuáles fueron sus objetivos? - ¿Cuál es el grado de concordancia entre ambos?
2° Evaluación de resultados e impacto	<ul style="list-style-type: none"> - Indagar el grado de cumplimiento de las metas previstas para los objetivos específicos del programa, en términos de efectividad, eficacia, eficiencia e impacto 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles fueron las metas de resultado, el tiempo de intervención y el costo previsto? - ¿Cuáles fueron los indicadores del problema que dieron origen al programa? - ¿Cuáles fueron las metas alcanzadas, el tiempo de intervención y el costo real? - ¿En qué medida se produjeron cambios en los indicadores del problema, como consecuencia de las actividades ejecutadas y de los objetivos específicos logrados por el <i>Proyecto Joven</i>?
3° Relevamiento de actores participantes (instituciones y empresas)	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizar las instituciones y empresas participantes en las actividades de capacitación o supervisión y cuantificar los aportes del <i>Proyecto Joven</i> para la sustentabilidad de las acciones 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué tipo de instituciones participaron en el <i>Proyecto</i>? - ¿Cómo rotaron las instituciones? - ¿Cuál fue su distribución en la ejecución total? - ¿Quiénes y cómo se beneficiaron de la intervención y quiénes se perjudicaron por ella?
4° Evaluación diagnóstica limitada	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar los factores que ayudaron o entorpecieron el logro de los objetivos del <i>Proyecto Joven</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles han sido los problemas y obstáculos que se presentaron durante la ejecución del <i>Proyecto Joven</i> que justifican la brecha entre lo planificado y lo logrado? - ¿Cuáles son las conclusiones que se pueden emitir y qué recomendaciones se proponen para mejorar la intervención?

Capítulo II

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Actualmente, en una época en que hay un creciente reclamo al Estado, de parte de vastos sectores marginados o vulnerables de la población, para la formulación y ejecución de políticas sociales, en cuyo marco se encuentran las políticas de empleo y más específicamente la de capacitación laboral a jóvenes, no es fácil entender o aceptar la lógica de la intervención estatal llevada a la práctica en estas cuestiones

Al hablarse de políticas públicas, puede caerse en una suerte de idealización que confunde el “*deber ser*” con el “*ser*”. Dentro de ellas, la política social puede ser vista como un mecanismo destinado a corregir o paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiéndose la intervención estatal como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social, que produce el libre juego de las fuerzas del mercado; o bien desde la óptica de la tradición marxista la política social y los Estados de bienestar modernos pueden ser considerados como instrumentos al servicio de la reproducción capitalista (Adelantado y otros, 1998).⁶

De lo anterior, es posible asumir que las políticas públicas pueden no ser una respuesta estatal aleatoria a los problemas sociales, sino que las dirigen móviles propios vinculados a la naturaleza misma del Estado y a su relación con la sociedad; destacándose entre sus fines: (i) asegurar el orden y la armonía social; (ii) crear condiciones para el proceso de acumulación y reproducción del sistema capitalista; (iii) obtener apoyo político a los efectos de garantizar condiciones de gobernabilidad y posicionamiento electoral. Alrededor de estos fines se constituyen los actores estatales, los intereses de diversos grupos que operan en las diferentes esferas de gobierno y, en mayor o menor medida, los actores del sistema financiero internacional -organismos multilaterales de financiamiento- (Isuani, 1985).⁷

Con respecto a los programas y proyectos sociales, mediante los cuales generalmente se operacionalizan las políticas públicas, suele existir una brecha importante entre la concepción general y los objetivos de la política de los que parten y su puesta en práctica definitiva (Hintze, 1996).⁸

Frente a estos supuestos teóricos, para poder entender la lógica de la intervención estatal y el

⁶ Adelantado, José; Noguera, José; Rambla y Lluís Sáez, Xavier. (1998). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”; en *Revista Mexicana de Sociología*, año LX/ N° 3, julio-setiembre. México, D.F.

⁷ Isuani, Ernesto A. (1985). Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina, CEAL, Buenos Aires.

⁸ Hintze, Susana (1996). Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales. (mimeo).

rumbo de las políticas sociales vigentes durante la última década del siglo XX, es necesario hacer un análisis retrospectivo que dé cuenta de los diferentes períodos en que se sucedieron estas políticas, en una historia que tiene más de cien años, para conocer: (i) ¿cómo se originaron las políticas sociales? (ii) ¿Cuál fue la evolución del rol del Estado a través del tiempo y la afinidad de la política social con la política económica dominante? (iii) ¿Cuál fue el marco legal que fijó los objetivos de la política de capacitación laboral? (iv) ¿Cómo se transformaron los objetivos teóricos de la política en objetivos de un programa concreto y cuál es el grado de concordancia entre ambos?

Por lo tanto, siguiendo el razonamiento anterior, en las páginas siguientes se presenta: una breve reseña histórica de los regímenes de acumulación que experimentó la Argentina; el análisis del marco legal y la descripción del *Proyecto Joven*; para finalmente, en las conclusiones, dar respuestas a las preguntas. En ellas se puede observar que: (i) a través de los años, el rol Estado se fue ajustando a las distintas estrategias económicas que tuvieron vigencia en la Argentina; (ii) los modelos de crecimiento económico determinaron la orientación de la intervención social del Estado; (iii) un conjunto de factores políticos, ideológicos e institucionales, sumados a la fuerte influencia de los organismos internacionales de financiamiento y al poder relativo de los trabajadores, han contribuido a dar formas particulares a la intervención estatal.

Para la elaboración de la respuesta se ha utilizado la metodología de la periodización, dividiéndose la historia en fases o etapas diferenciadas dentro de una serie de largo plazo, donde resulta factible identificar en forma simplificada los distintos modelos de desarrollo y las estrategias de crecimiento que estuvieron en vigor en nuestro país. Asimismo, en lo inherente al marco legal se ha realizado un análisis comparado de los contenidos teóricos de la ley -intencionalidad- y del primer paso para su conversión en acción -diseño del *Proyecto Joven*-.

1. RESEÑA HISTÓRICA

1.1. (1880-1930) - MODELO DE DESARROLLO AGRO-EXPORTADOR, DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA, BASADO EN LA RENTA AGRARIA Y LA INSERCIÓN ACTIVA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

Antes de este período, durante la formación y consolidación del Estado argentino (a partir de 1853 en adelante) éste era de corte liberal clásico, sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por garantizar las condiciones necesarias para asegurar el cumplimiento de los contratos.

La beneficencia era la institución de ayuda social típica del momento constitutivo del Estado. Su razón de ser obedecía a una intencionalidad claramente ideológico-política que respondía a una concepción filosófica de la miseria que dice que ésta es producida por las debilidades morales de las personas que la padecen. La beneficencia era una función delegada, secundaria del Estado, a la que se le asignaban recursos marginales escasos en volumen, aleatorios y discontinuos en cuanto a su distribución en el tiempo. Ella se dirigía a categorías sociales que tenían en común el hecho de no definirse directamente por la posición ocupada en el proceso de producción (Tenti Fanfani, 1989).⁹

Definida la política social moderna como aquel conjunto de intervenciones estatales orientadas a influir directamente las condiciones de reproducción de las clases trabajadoras, la estrategia de la beneficencia está fuera de esta conceptualización. En esta etapa, la política social no ocupaba un lugar relevante en la intervención estatal. Por ejemplo, en lo específico a la educación, Oszlak (1997) sostiene que “se privilegiaba la preparación de sujetos aptos para el manejo de las funciones burocráticas -políticas y administrativas- desalentando la formación de recursos humanos idóneos para insertarse en las actividades productivas”.¹⁰

Ya en el período bajo estudio, el origen de las políticas sociales se lo puede ubicar en sus inicios, donde imperó, dentro de un proyecto oligárquico, el modelo de desarrollo agro-exportador y una estrategia de crecimiento hacia afuera.¹¹ En ese entonces, las clases dominantes que controlaban el aparato estatal representaban los intereses del sector agropecuario exportador y sólo apoyaban de manera decidida el crecimiento de las ramas de industria que transformaban los productos primarios destinados exclusivamente al mercado interno. La intervención estatal estaba dirigida a favorecer el crecimiento económico a través de las siguientes vías: (i) logro de una alta tasa de crecimiento de la población, fundamentalmente alentando la inmigración europea, para atender los requerimientos de mano de obra del sector agropecuario más los de la primera ola de industrialización;¹² (ii) obtención de una alta tasa de crecimiento del *stock* de capital, principalmente alentando la inversión extranjera; (iii) mejoramiento de la calidad de la mano de obra, especialmente a través de la instrucción

⁹ Tenti Fanfani, Emilio (1989). *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención*. Centro Editor para América Latina. Buenos Aires.

¹⁰ Oszlak, Oscar (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Planeta, Buenos Aires.

¹¹ Neffa, Julio C. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996): una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Asociación Trabajo y Sociedad, EUDEBA, Piette-Conicet, Buenos Aires.

¹² En 1883 se instaló en Argentina el primer frigorífico. La etapa central del desarrollo central de la industria frigorífica llega en 1907, con la aparición de las industrias conserveras de Chicago, las cuales tenían capacidad de enfriar y congelar carne vacuna. En 1914 los grupos estadounidenses encabezados por Armour y Swift controlaban entre el 50% y el 66% de la producción.

primaria; (iv) no interferencia en la asignación de los recursos del país, a través de las políticas de ingresos y de gastos públicos.

A fines del siglo XIX surgieron instituciones estrechamente vinculadas a los sindicatos (las mutualidades), cuyo objetivo básico era el financiamiento de un sistema de seguro de salud y otras contingencias, sustentadas por los aportes personales de los trabajadores y obteniendo algunas de ellas contribuciones regulares de los empleadores.¹³

La construcción y desarrollo de la intervención social del Estado resultó de la convergencia de tres factores: (i) escasez de mano de obra; (ii) luchas de los sindicatos, con fuerte influencia de extranjeros, para obtener sus demandas; (iii) ideología modernizante de la *elite* gobernante de fines del siglo XIX. La mirada de este último factor puesta en el progreso, la industrialización, la secularización y la transmisión de valores nacionales llevó al Estado a implantar la educación gratuita y obligatoria. Ésta, a su vez, resultó instrumental al propósito de homogeneizar la fuerza de trabajo y favorecer el crecimiento económico.¹⁴

Algunas de las características de los tres primeros lustros del siglo XX fueron la creciente llegada de inmigrantes al país y el fortalecimiento de una educación masiva relacionada con el trabajo, impulsándose la creación de las escuelas industriales. En este tramo se crearon 14 colegios nacionales, 46 escuelas normales, 3 industriales, 6 comerciales y 16 profesionales de mujeres. Carlos Pellegrini abrió la primera Escuela de Comercio en la Capital Federal.

El principio del Estado Docente se instauró bajo la inspiración de una ideología laicista y liberal y fue organizado en forma centralizada (Franco, 1996).¹⁵ El rol creciente del Estado en la provisión de bienes públicos puede ejemplificarse con los siguientes datos de la provincia de Buenos Aires: (i) en 1880 funcionaban 237 escuelas, donde trabajaban 287 maestros y recibían enseñanza 16.624 alumnos; para 1914 estos números aumentaron a 1.682, 4.053 y 144.048 respectivamente; (ii) los analfabetos por cada 100 habitantes de 14 años o mayores disminuyeron del 77,9% en 1869, al 53,5% en 1895 y al 35% en 1914.¹⁶

A partir de 1916 se comenzó a dar respuesta a las demandas de formación de la clase media (entre 1916 y 1923 se crearon 37 Escuelas de Artes y Oficios), brindándose cursos de 4 años de duración, en escuelas ubicadas en pequeñas ciudades del interior. En las pequeñas ciudades la

¹³ Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990; en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 1, primer semestre 1991. Buenos Aires.

¹⁴ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1988). "Mensaje del proyecto de ley de presupuesto para 1989". MEOSP, Argentina.

¹⁵ Franco, Rolando (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina"; en *Revista de la CEPAL* N° 58, abril 1996. Stgo. de Chile.

¹⁶ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1988). "Mensaje del proyecto de ley de presupuesto para 1989". MEOSP, Argentina.

necesidad de este tipo de calificación era reducida comparativamente a la existente en ciudades más importantes y pobladas como Buenos Aires, Rosario o Córdoba, lo cual permite pensar que la intervención estatal centralizada estuvo dirigida a atender las necesidades de los grandes centros industriales (Montoya, 1995).¹⁷

Este modelo de crecimiento económico, basado en las exportaciones agropecuarias, fuertemente dependiente de lo que sucedía en los países dominantes, principalmente de Gran Bretaña, se resquebrajó con la crisis de 1930, debido esencialmente a problemas exógenos, derivados del deterioro del comercio exterior y de la balanza de pagos. A partir de entonces comenzó una larga etapa de intervencionismo económico del Estado.

1.2. (1930-1955) - MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES (BIENES DE CONSUMO NO DURABLES Y DE BIENES SIMPLES DE CONSUMO DURABLE) -ISI-, DE CRECIMIENTO HACIA ADENTRO

En el principio de este período, el Estado de tipo liberal y “conservador” y al mismo tiempo intervencionista, a fin de cumplir con los compromisos internacionales, se apropió y transfirió hacia el exterior buena parte de la renta agraria. En lo político, su poder fue erosionado por la crisis de los partidos tradicionales y del régimen político fraudulento, durante la llamada “*década infame*”,¹⁸ dando argumentos a las Fuerzas Armadas para cuestionar la legitimidad de las instituciones e iniciando los movimientos revolucionarios que en distintos momentos de la historia derrocaron los poderes públicos de la Nación.

En los primeros años de esta década, surge el desempleo masivo y el uso de la fuerza para reprimir las luchas obreras.¹⁹ Se restringió la inmigración y se discriminó a los extranjeros, lo cual permitió disminuir la cantidad de mano de obra excedente y prevenir el estallido de conflictos sociales. Las prioridades del gobierno nacional cambiaron: se pasó de los problemas e instrumentos de largo plazo -utilizados hasta 1930- hacia los de corto plazo, especialmente el mantenimiento del nivel del producto y del empleo y la independencia de la economía argentina de los vaivenes de la economía mundial.

El Gobierno impulsó un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones que habría de perdurar casi 50 años, aunque con sensibles diferencias en las

¹⁷ Montoya, Silvia (1995). *Capacitación y reentrenamiento laboral - Argentina durante la transición*. IERAL Fundación Mediterránea. Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.

¹⁸ La década del 30' fue denominada *década infame*, para poner de relieve el carácter autoritario de los gobiernos que se sucedieron durante ella, el recurrente fraude electoral y la severa política de control social que se llevaba adelante, independientemente a quien ocupara la Presidencia de la Nación.

¹⁹ Si bien no existen relevamientos sistemáticos sobre el desempleo de esa época, la Policía hizo una encuesta en 1932 y concluyó que la desocupación llegaba al 28%. Alemann, Juan (2001) “Desocupación en nivel record y sin solución”; en informe: “Análisis económico”.

estrategias predominantes en cada momento histórico. Según Lascano (1984) citado por Nochteff y Azpiazu (1995), si bien la industrialización se había iniciado antes, en parte por los sucesos debido al bilateralismo de los años veinte y en parte por las necesidades de elaboración asociadas a la exportación primaria, la participación de la industria en el producto comenzó a crecer aceleradamente hacia mediados de los años treinta.²⁰ A partir del despliegue de este modelo (ISI) comenzaron a plantearse nuevas exigencias, sobre todo por parte de la clase obrera y la burguesía industrial. Se redefinieron varias cuestiones y aparecieron en escena instrumentos de política económica vinculados a ellas, tales como: controles de cambio, incrementos de los impuestos a las importaciones, creación de organismos regulatorios de actividades productivas y de comercialización de productos, el Banco Central, el uso del presupuesto para regular las actividades económica y el inicio del proceso sustitutivo de importaciones. A las funciones cumplidas por el Estado hasta 1930, de organizar la administración, brindar seguridad y educación primaria, defensa, creación de capital social básico, se agregaron la educación secundaria y universitaria, la atención de la salud, etc.

El autoritarismo de los gobiernos que se sucedieron por esos años imprimió a la escuela ciertas características: la disciplina pasó a ocupar un lugar fundamental en el ámbito escolar en tanto que la escuela en sí fue concebida como un lugar para encausar a los jóvenes que corrían peligro de desviarse. Algunos investigadores señalan que la enseñanza estaba subordinada por completo a la reglamentación disciplinaria (Puiggrós, 1996).²¹

En la década del cuarenta se produjeron nuevos cambios en la situación política del país, destacándose los siguientes: (i) un golpe de Estado (1943) puso fin al gobierno de Ramón Castillo; (ii) dentro de las Fuerzas Armadas fue una época de grandes desacuerdos; (iii) creció notablemente la figura del Gral. Juan D. Perón, a partir de su designación como Secretario de Trabajo y Previsión, siendo posteriormente presidente electo.

El Gobierno de Perón (1945-1955) adoptó el modelo de sustitución de importaciones de bienes manufacturados y la estrategia de crecimiento hacia adentro. La redistribución del ingreso hacia el sector asalariado fue un elemento crucial de esta estrategia. El modelo de intervención, de carácter integrador, permitió que vastos sectores antes marginados accedieran al consumo de distintos tipos de bienes y servicios, a la vivienda y a la participación pública. La sociedad argentina de ese período se caracterizó por una relativa homogeneidad social y una fluida movilidad ascendente, sin las profundas desigualdades sociales y económicas que prevalecían

²⁰ Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1995). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica*. Flacso – Tesis Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

²¹ Puiggrós, Adriana (1996). *¿Qué pasó en la Educación Argentina? Desde la Conquista hasta el Menemismo*. Colección Triángulos Pedagógicos, Kapelusz. Buenos Aires.

en la mayoría de los países de América Latina. El movimiento peronista emergió como expresión de una nueva alianza de clases: la de la clase obrera y la de los pequeños y medianos empresarios industriales.

Las actividades de beneficencia dirigida a los pobres experimentaron un rápido crecimiento. El gasto público social acompañó al gasto público total, aumentando en forma significativa particularmente por la expansión de la salud pública y el gasto en vivienda.²² El incremento de la intervención social estatal y el particular vínculo paternalista y subordinador que se estableció entre el Estado y los sindicatos garantizaron la provisión continuada y sin conflictos de la fuerza de trabajo, de acuerdo con los requerimientos del ritmo de acumulación.

Durante la década del cuarenta (más precisamente a partir de 1943) el modelo argentino de política social se caracterizó por la universalidad, donde se destacó el desarrollo de una amplia oferta de servicios de educación con cobertura general, que contribuyó a mejorar sustantivamente la calidad de vida de segmentos cada vez más numerosos de la población.

Específicamente, en lo concerniente a la formación profesional, desde inicios del período (1930-1955) fue aumentando la importancia de formar la mano de obra, requerida para llenar los puestos de trabajo, generados por el sector manufacturero en el proceso de industrialización hasta transformarse en cuestión prioritaria. De acuerdo a lo afirmado por el Foro Sindical²³ “los sistemas de educación vigentes no estaban preparados para hacer frente a esa tarea urgente y masiva, por lo tanto era necesario disponer de un sistema institucional que supliera la incapacidad formadora de las empresas y que actuara con celeridad para la cobertura que el aparato productivo reclamaba”.²⁴

Los primeros pasos para la institucionalización de la Formación Profesional en el ámbito de la actividad estatal, se dieron en la primera mitad de los años cuarenta, casi en forma simultánea a lo ocurrido en Brasil en 1942 con la creación del SENAI y el SENAC (que allanaron el camino a una larga serie de instituciones similares en casi todo Latinoamérica, financiadas a través de un impuesto a la nómina de sueldos y haberes de alrededor del 1%). En 1944 se creó la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) y la Dirección Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional de los Menores (DNAOPM), de quienes

²² En 1948 se creó la Fundación Eva Perón, institución subsidiada por el Estado y, en sus orígenes financiada con aportes de los asalariados. La Fundación tuvo a su cargo un conjunto de servicios sociales para obreros y empleados y sus familias: turismo, deportes, provisión de bienes de consumo, prestamos, becas y hospitales, (véase Cortés, R. y Marshall, A. 1991).

²³ El Foro Sindical por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador es un cuerpo colegiado, integrado por organizaciones gremiales de la República Argentina.

²⁴ Confederación General del Trabajo de la Argentina CGT. 1999. El Movimiento Obrero y la Formación Profesional. El Foro Sindical: una propuesta para los nuevos desafíos. Buenos Aires, Argentina.

dependían la organización de cursos de aprendizaje, complementarios, y de preaprendizaje, que además de la cultura general comprendían la enseñanza de nociones de tecnología del oficio y dibujo, nociones de legislación obrera, reglamentos del trabajo, cultura moral y cívica, etc. Los cursos eran organizados por las empresas y supervisados por la CNAOP, quien administraba las escuelas de aprendizaje, que en algunos casos se llamaban Escuelas Fábricas. La Secretaría de Trabajo y Previsión del Ministerio de Trabajo (STP) podía instalar escuelas de medio turno con talleres y laboratorios para los menores que no asistieran a los cursos anteriores, y la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET), en el ámbito del Ministerio de Educación, ofrecía también cursos técnicos.

Los recursos de la CNAOP provenían del impuesto del 10‰ sobre los salarios pagados en la industria,²⁵ para ser aplicados al financiamiento de: (i) la protección integral de los trabajadores menores de 14 a 18 años; (ii) la educación técnica controlada; (iii) la vigilancia del trabajo - horarios especiales, remuneraciones y condiciones de higiene en los lugares de trabajo para preservar la salud-; (iv) la orientación de la juventud hacia un destino útil, en concordancia con su capacidad física, aptitudes y vocación natural; (v) la realización de exámenes psicotécnicos y psicofísicos del menor que cumplió la escuela primaria, previo a su ingreso a las aulas y talleres de enseñanza técnica; (vi) el desarrollo integral de la enseñanza de un oficio o artesanía, para la capacitación del obrero y del técnico; (vii) apoyo a la consolidación de una verdadera industria nacional, a través de la capacitación o perfeccionamiento técnico de personal adulto de ambos sexos con capacidad productiva superior.

A partir de la década de los cuarenta la CNAOP predominó como sistema de formación de operarios en tanto que las escuelas industriales fueron las principales formadoras de los técnicos, dándose oportunidad al obrero para llegar a la Universidad Obrera Nacional, de donde se podía egresar con el título de Ingeniero de Fábrica. La CNAOP fue absorbida por el Ministerio de Educación en los años cincuenta. En el recuadro II.1 se presenta una sinopsis de los aspectos relevantes de la organización y características de la oferta formativa vigente entre las décadas de los treinta y cincuenta.

El modelo ISI con expansión del gasto público entró en crisis a principios de la década de los cincuenta, donde se hizo evidente el estancamiento del sistema productivo. El creciente volumen de demanda interna no fue satisfecha por la oferta de productos nacionales, existiendo

²⁵ El decreto Ley N° 14.538/44 "Ley de Aprendizaje y Orientación Profesional", establecía en su artículo 43 la aplicación de un impuesto del 10‰ sobre el total de los sueldos, salarios, jornales y remuneraciones en general por servicios prestados, pagados al personal ocupado en los establecimientos industriales, de cualquier índole que éstos sean, con exclusión de los correspondientes al Estado, y sin tener en cuenta la clase de trabajos que aquel realiza.

un mercado amparado por una fuerte protección aduanera, bajas tasas de inversión directamente productiva, insuficiente incorporación de capitales extranjeros y de tecnología de punta. Según Gómez Morales (1952) “el aumento del consumo interno disminuyó nuestros saldos exportables, necesarios ahora, no para adquirir bienes de lujo o satisfacer servicios financieros externos sino para importar aquellas materias primas, materiales y combustibles que todavía el país no produce en cantidad suficiente y que se requieren a fin de mantener la actividad económica interna, la plena ocupación y el cuidado de la salud pública”.²⁶ Las ramas de actividad que más crecieron en esta fase de ISI fueron textiles y confección, metalúrgica, construcción de vehículos, química, petróleo y derivados del petróleo.

Hacia fines del último quinquenio del período se formó un consenso entre el gobierno y los sectores dominantes de avanzar hacia una nueva fase del proceso ISI de naturaleza capital intensivo, incorporando innovaciones, para incrementar y diversificar la producción agropecuaria, para exportar y obtener más divisas, integrar el sector industrial mediante la consolidación de la industria pesada (bienes intermedios) y la fabricación de bienes de producción, inclusive las máquinas-herramienta. La lógica de esta estrategia era generar dentro del país y de una manera relativamente autárquica una producción de bienes de consumo durables, utilizando equipos modernos, tecnologías más avanzadas, mano de obra más calificada y una organización más racional de la producción.

Esta estrategia requería de parte de los empresarios: (i) mayores inversiones en bienes de capital e incorporación de tecnología moderna; (ii) un cambio en la organización y estructura de las empresas para la producción masiva e integrada, con economías de escala; (iii) formación profesional de los obreros y empleados. Por otra parte a los trabajadores se les demandaba parte de lo que en las décadas posteriores representa la flexibilidad laboral: (i) un mayor involucramiento; (ii) aceptación de cambios en la organización del trabajo para aumentar la productividad y reducir los costos; (iii) aceptación de modificaciones a la legislación laboral proteccionista. Indudablemente estas demandas eran contradictorias con las conquistas logradas por los trabajadores a lo largo de la historia, por lo cual se debieron impulsar intervenciones autoritarias del Estado para contrarrestar la resistencia de parte de las comisiones sindicales internas.

En síntesis: (i) en este período no se plantearon problemas de escasez de mano de obra debido a que las migraciones internas aseguraban la provisión de fuerza de trabajo; (ii) la intervención social estatal garantizaba las condiciones de reproducción de una oferta de trabajo calificada,

²⁶ Gómez Morales, Antonio (1952). “La situación económica nacional”; en *Horizontes Económicos*, Vol. XV, N° 4, octubre 1952. Buenos Aires.

entrenada y apta para satisfacer los requerimientos del sector industrial; y (iii) se expandió la provisión estatal de infraestructura educativa (incluyendo la educación técnica) a nivel tanto secundario como universitario, así como los servicios de salud, deportes y turismo para los asalariados y sus familias.

1.3. (1955-1976) MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES (BIENES DE CONSUMO DURABLES, INSUMOS Y BIENES INTERMEDIOS) -ISI- DE CRECIMIENTO HACIA ADENTRO

Los cambios que sucedieron al período anterior fueron muy significativos. Desde el inicio del nuevo (1955) y hasta 1973, los sucesivos gobiernos intentaron debilitar y “desperonizar” los sindicatos, los cuales eran percibidos como el obstáculo principal que impedía la reducción de la participación de los asalariados en el ingreso. A pesar de ello, los sindicatos mantuvieron su poder de movilización y la capacidad para sostener la lucha en defensa de sus reclamos.

Tras la caída del peronismo (1955), el nuevo gobierno “*de facto*” tomó medidas para desacelerar el proceso inflacionario y dismantelar el aparato estatal recibido. En el plano macroeconómico se afectó la política de ingresos (a través del congelamiento de salarios, elevación de precios agropecuarios, etc.), la política cambiaria y de control de importaciones, el manejo del capital extranjero, etc. En el plano industrial se requirió la ayuda del capital extranjero como fuente de financiación del proceso de acumulación industrial, firmándose convenios con algunas empresas transnacionales como Squibb, Mercedes Benz, California Petroleum Co. y Kaiser. Los estudios de Katz y Kosacoff (1989) mencionan que cada uno de estos acuerdos involucraban la institucionalización de un monopolio de hecho, con fuertes implicaciones en lo que hace a reserva de mercados, precios internos, transferencias de ingresos entre sectores de la comunidad.²⁷

En este período se destaca un corto subperíodo (1958-1962) denominado “desarrollista” -bajo un gobierno democrático, en un contexto de autoritaria proscripción del peronismo-, con un desplazamiento del eje de interés hacia sectores más dinámicos de la economía. El gobierno presidido por Frondizi implementó una política económica que contemplaba planes de promoción industrial tendientes a sustituir las importaciones de insumos difundidos, pero sin poner restricción al ingreso de empresas extranjeras sino todo lo contrario, estimulándose el ingreso y el libre movimiento de grandes inversiones extranjeras y el establecimiento de las empresas transnacionales (con base en E.U.A. y en los países de la Comunidad Económica Europea -C.E.E.-). La industria también constituyó el objetivo central del proceso de

²⁷ Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, Retroceso y Prospectiva*. CEPAL, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

desarrollo, pero a diferencia del modelo justicialista se impulsó la de bienes de consumo durables (ramas metalmecánica y electrodomésticos), de ciertos insumos intermedios (siderurgia, industria química, petróleo y petroquímica) y, en menor medida, la fabricación de bienes de producción. Tanto el sector público como el privado realizaron un gran esfuerzo de capitalización, donde el Estado tuvo un papel activo mediante su propia inversión y el estímulo a la inversión privada. A inicios de la década del sesenta la política implementada mostraba ciertos éxitos, por ejemplo: la producción del petróleo creció un 120% entre 1961 y 1962, llegando a niveles cercanos al autoabastecimiento.

Esta política provocó una mayor heterogeneidad estructural (proceso regresivo de concentración de ingresos) y grandes desequilibrios en la balanza de pagos, que obligaron a la devaluación y a la adopción de severos planes de estabilización que generaron fuertes conflictos sociales, dando también lugar al cuestionamiento por parte de los militares que finalmente desestabilizaron el gobierno constitucional. El siguiente gobierno (transitorio), encabezado por José M. Guido, prosiguió con la misma política limitativa de la actividad sindical. Posteriormente, el nuevo gobierno “democrático” de Arturo Illía -surgido de las elecciones de 1962, donde el peronismo continuó proscrito- instituyó el salario mínimo y reestableció la negociación colectiva (1964) prohibiendo, sin embargo, la actividad política de los sindicatos en un intento de neutralizar el predominio del peronismo. En la cuestión petrolera, el gobierno anuló los contratos con las compañías extranjeras realizados durante la presidencia de Frondizi. Illía anunció en 1964 elecciones legislativas y levantó la proscripción contra peronistas y comunistas, resultando triunfador en 1965 el peronismo –representado por el partido Unión Popular que recibió el 29,6% de los votos—. Desde ese momento fue evidente que Perón estaba en condiciones de reunificar el movimiento peronista. Esta evidencia también la tuvieron los militares, quienes no estaban dispuestos a permitir el retorno de Perón. El golpe de estado fue prácticamente anunciado, concretándose el 28 de junio de 1966, en medio de una etapa de recesión que afectaba a la industria.

El gobierno militar de la “revolución argentina” (1966-1973), que se caracterizó por tener una tendencia neoliberal en economía y antiliberal o no democrática en política, emprendió un nuevo plan de estabilización y formuló un programa de crecimiento económico basado en la industria. En el contexto del plan de estabilización se suspendió la negociación colectiva y reguló el derecho de huelga. También se concretaron algunas medidas para flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo en actividades específicas (portuarios, bancarios, obreros panaderos, de la construcción, etc.), por ejemplo se eliminó la estabilidad de los empleados bancarios. Al mismo tiempo el gobierno adoptó medidas protectoras como la extensión de la indemnización

por despidos a todos los trabajadores, la prohibición del empleo de inmigrantes clandestinos y el fortalecimiento de las atribuciones de la inspección del trabajo. Se registraron en este subperíodo una nueva ola de inversión extranjera, bajas tasas de inflación y un crecimiento más estable y sostenido de la economía, estimulado por el crecimiento mundial y el desarrollo de las exportaciones no tradicionales.

Otro subperíodo y último es el comprendido entre 1973-1976, “vuelta del régimen constitucional y advenimiento del tercer gobierno peronista”, donde se introdujeron cambios significativos en las formas institucionales. En éste, por una parte se realizó un Acuerdo Social entre empresarios y sindicatos para moderar el incremento de precios y salarios y concertar la paz social. Por otra parte se puso en vigencia una nueva legislación en materia de contrato de trabajo más favorable a los trabajadores pero que, según los empresarios, afectó la disciplina del trabajo y bloqueó el crecimiento de la tasa de ganancia.

En lo relativo a la formación profesional, en los primeros años del período (1956) comenzó la cooperación internacional a través de la Organización Internacional del Trabajo, quien llevó a cabo un plan de capacitación en la CNAOP, en el marco de convenios especiales de asistencia técnica de carácter bilateral a título reembolsable y oneroso. El desarrollo económico del país, los cambios tecnológicos y la complejización del sistema productivo habían puesto de manifiesto la necesidad de racionalizar el sistema educativo en búsqueda de mayor eficiencia y eficacia y de una mejor planificación. En el período predominó la demanda de las modalidades “duras”, más vinculadas a lo técnico y lo práctico, en detrimento de las modalidades “blandas”, más vinculadas a lo teórico y humanístico, y se hizo notoria la necesidad de articular en forma más ágil el sistema educativo con el mundo de trabajo.

En ese contexto, mediante la Ley 15.240/59 fue creado el CONET, en jurisdicción del entonces denominado “Ministerio de Educación y Justicia”, bajo la forma de organismo público descentralizado de composición tripartita (Estado, Sector Empresario, Sector Sindical) que se constituyó como ámbito rector y ejecutor en materia de formación técnica y profesional hasta principios de la década del noventa.²⁸

En la estructura se fusionaron las escuelas técnicas de la DGET del Ministerio de Educación y las escuelas de la CNAOP, suprimiéndose las escuelas fábricas, y racionalizándose la Universidad Obrera Nacional bajo la nueva denominación de Universidad Tecnológica Obrera (UTO). El Consejo Directivo del CONET estaba integrado por representantes del Estado, de las

²⁸ Cappelletti, Beatriz. 2000. “Actores sociales y Estado en la Formación Profesional de la Argentina de los Noventa”, Buenos Aires. Mimeo

asociaciones profesionales docentes, de organizaciones de empresarios y sindicales. Sus objetivos se orientaron hacia la “promoción de la capacitación, actualización, especialización y formación profesional y artesanal de los recursos requeridos por el proceso de desarrollo y cambio de la Nación a través de la programación, investigación y supervisión general de la educación técnica”.²⁹

En los comienzos, de acuerdo a lo reconocido por el Foro Sindical, el sistema escolar dependiente del CONET no estaba en condiciones de formar a operarios calificados en la escala y con los requerimientos adecuados para la nueva etapa de desarrollo de la economía nacional, existiendo un abundante mercado potencial para la rápida Formación Profesional. Entre los factores determinantes de este mercado se destacaban: (i) el reequipamiento de antiguas plantas fabriles, con aumento de la productividad y desplazamiento de personal con baja calificación; (ii) el escaso desarrollo de ciertas zonas del país con economías centradas en el monocultivo y la existencia de problemas sociales en estas regiones por exceso de fuerza de trabajo; (iii) la existencia de un gran número de jóvenes con estudios secundarios incompletos, que al ingresar a la fuerza de trabajo se situaban en niveles de muy baja escala ocupacional.

Al estructurarse la Institución se creó la Sección “Formación Profesional Acelerada” (FPA) con la misión de: “[...] determinar las necesidades en materia de formación técnica para adultos y formación acelerada, coordinando su labor con el Centro de Productividad de la Argentina (CPA), cámaras y entidades industriales [...]”, dándose en 1961 nuevos pasos para institucionalizar la Formación Profesional, suscribiéndose un convenio con el Centro de Productividad de la Argentina (CPA), con la finalidad de obtener una estrecha colaboración en el diseño, desarrollo y ejecución de acciones dirigidas a los adultos. En este marco se destacó el funcionamiento de un Centro de Adiestramiento de Instructores para cursos de Formación Profesional para adultos, dependiente del CPA, quien puso instructores de reconocido prestigio internacional a disposición del Centro; por su parte el CONET facilitó el uso de sus locales escolares y de los equipos de sus talleres y laboratorios.

El ciclo operativo adoptado por la Sección FPA estaba formado por las siguientes etapas: (i) detección de los oficios en que existían necesidades de formación; (ii) análisis del oficio; (iii) confección del programa; (iv) formación del instructor; (v) preparación de la sede; (vi) selección de alumnos; (vii) dictado de cursos utilizando el método activo (realización de trabajos en escala real). Los nuevos instructores para la replicación de los cursos eran reclutados entre maestros de enseñanza práctica de las escuelas dependientes del CONET y

²⁹ Ley Nro. 15.240 (15/11/1959) de creación del Consejo de Educación Técnica. Boletín Oficial 21/01/60. Buenos Aires.

debían dominar las técnicas operativas de sus oficios y contar con una excelente preparación teórico-tecnológica.

Las operaciones se expandieron ampliamente durante las décadas de los sesenta y setenta, dirigiéndose a la población adolescente (14-18 años) y adulta. El ámbito de ejecución fueron las escuelas técnicas o unidades de formación que funcionaban en edificios del CONET o en empresas. Las actividades llevadas adelante eran totalmente gratuitas, incluyéndose el suministro a los participantes del material de estudio y de la materia prima necesaria para las actividades prácticas. El financiamiento estaba previsto con el impuesto del 10% sobre el total de sueldos, jornales y remuneraciones fijados mediante el decreto Ley N° 14.538/44 “Ley de Aprendizaje y Orientación Profesional”. En el recuadro II.2 se presenta una sinopsis de las opciones formativas del CONET.

No obstante que muchos jóvenes y trabajadores que recibieron la Formación Profesional no consiguieron la ocupación o remuneración adecuada a su nueva condición, el Foro Sindical opinó que la formación provista por el CONET fue una herramienta eficaz para mejorar las remuneraciones de los trabajadores, facilitar el ascenso profesional y aumentar la movilidad en el empleo.

El ciclo de ISI se quebró abruptamente con el golpe de estado militar de marzo de 1976, en el marco de una situación política interna caótica (profunda crisis económica y fragmentación política dentro del mismo gobierno) y aun cuando antes de que ello ocurriera se había iniciado con cierta fuerza y de manera sostenida el desarrollo de los sectores productores de bienes intermedios de origen industrial, de ciertos bienes de consumo durables que habían seguido y adaptado modelos extranjeros antiguos y pocos sofisticados, de máquinas-herramienta simples pero eficaces que incluso se exportaban (esencialmente tornos) y de componentes para la naciente industria electrónica.

1.4. (1976-1989) MODELO DE APERTURA DE LA ECONOMÍA – QUIEBRE DEL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ARGENTINA

“A partir de la dictadura militar y de las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que acompañaron la mayor derrota popular del siglo XX, la situación anterior se replanteó drásticamente. En el marco del endeudamiento externo, el capital concentrado interno por una fracción del capital extranjero y los grupos económicos locales pasó, a partir de entonces, a controlar el proceso económico en base a la explotación de los trabajadores y la

subordinación del Estado a sus intereses particulares” (Basualdo, 1999).³⁰

El nuevo período de casi tres lustros, si bien puede dividirse en dos subperíodos político-económico claramente diferenciados (gobierno *de facto* y gobierno constitucional), muestra una ruptura del modelo de acumulación extensivo y la continuidad en uno nuevo de tipo intensivo.

El primer subperíodo (1976-1983) se caracteriza por una abrupta apertura de la economía. Durante el gobierno de la dictadura militar, el proceso de industrialización sustitutiva retrocedió frente a las importaciones. Éstas desplazaron la fabricación local de bienes de consumo durables y de maquinarias y bienes de producción e incluso de ciertos bienes de consumo no durables. Las políticas adoptadas dieron un nuevo impulso a las exportaciones de productos primarios tradicionales, manufacturas de origen agrícola e industrial, pero con poco valor agregado y, sobre todo, a las de insumos intermedios de uso difundido (las “*commodities*”) difíciles de colocar en el mercado interno.

Según Canitrot (1981), “La política económica inaugurada en 1976 fue un intento radical de transformación del esquema de funcionamiento de la economía argentina vigente, desde 1930. Las Fuerzas Armadas se plantearon la tarea de modificar radicalmente la estructura de relaciones sociales e institucionales en la que, a su entender residía la causa primaria de la crisis. El objetivo de las Fuerzas Armadas fue el disciplinamiento social; disciplinamiento aplicable al conjunto de relaciones sociales pero con un significado específico en lo que se refiere a la clase trabajadora: su reubicación, política e institucional, en la posición subordinada que le es inherente en lo económico”.³¹ Para lograr el ansiado disciplinamiento político e institucional de la clase obrera, más allá del avasallamiento de sus instituciones corporativas y de representación política, la estrategia utilizada fue modificar drásticamente las condiciones económicas funcionales que habían alentado históricamente el desarrollo de esta clase, es decir la modificación del modelo industrializador que, en sus variantes “distribucionista” o “concentradora”, había estado vigente

La estrategia mencionada fue funcional a la consolidación de un nuevo poder económico, caracterizado como una alianza entre el estamento militar y el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales. El poder económico y el liderazgo del proceso de acumulación intensivo fue ejercido por los grupos y conglomerados, dentro de los cuales se encuentran dos fracciones que tienen orígenes y también inserciones económicas

³⁰ Basualdo, Eduardo (1999). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. IDEP/Página 12, Buenos Aires.

³¹ Canitrot, Adolfo (1981). “Teoría y práctica del liberalismo. Política anti-inflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”; en *Desarrollo Económico*, Vol. 21, N° 82 (julio-setiembre 1981), Buenos Aires.

diferentes: (i) los capitales nacionales que constituyen grupos económicos y (ii) los constituidos por empresas transnacionales. Con respecto a la primera fracción, se conformó sobre la base de: a) la fracción de la oligarquía que se diversificó y expandió hacia la producción industrial, b) otros formados en la actividad industrial o en la explotación petrolera y c) otros de más reciente formación. Con respecto a la segunda fracción, las empresas provenían mayoritariamente de la primera o segunda sustitución de importaciones y en menor medida de la etapa agroexportadora, que en su proceso de acumulación mundial se expandieron en el país mediante la instalación de múltiples firmas controladas.

Las presiones internacionales contra el régimen militar, especialmente a nivel de la C.E.E. y la crisis de la hegemonía americana, aislaron al país e hicieron que durante el subperíodo el comercio exterior argentino se orientara hacia los países de Europa central y oriental, exportando granos y carnes e importando a cambio maquinarias y equipos con tecnologías relativamente atrasadas y de baja calidad. La moneda nacional estuvo sobrevaluada durante el gobierno militar, siendo devaluada de manera significativa en varias oportunidades en los dos últimos años del subperíodo. La guerra de las Malvinas en 1982 fue uno de los factores determinantes de la suspensión de la apertura y de la aceleración del proyecto de reconstrucción democrática.

Las políticas sociales se mantuvieron en términos generales con las prácticas anteriores, aunque cabe destacar las siguientes modificaciones de importancia: (i) en el sistema previsional se eliminó el financiamiento de la contribución empresaria reemplazándolo con fondos provistos por el Estado originados en la tributación general; (ii) en lo concerniente a las obras sociales, se las sustrajo por completo del control de los sindicatos; (iii) se provincializó la educación primaria y se afirmó el sector universitario privado.

El segundo subperíodo (1983-1989), "retorno de la democracia", está caracterizado por la consolidación de la valorización financiera como la actividad económica de mayor rentabilidad en la economía. El endeudamiento externo privado de los grupos económicos y de las empresas transnacionales concentraron la parte mayoritaria de la deuda externa privada, imponiendo el ritmo y las modalidades de todo el endeudamiento externo argentino. El crecimiento económico fue muy débil, se estancó la producción industrial y crecieron las actividades terciarias y de servicios. También se adoptaron nuevamente políticas de orientación parcialmente proteccionistas, instaurando altos aranceles y restricciones a la importación y se devaluó varias veces el peso. Se destaca la protección a la producción nacional de automotores, de productos de la industria electrónica y de ciertas industrias de bienes de capital.

El programa del gobierno radical incluía entre sus propuestas la democratización de los sindicatos y un sistema nacional de salud amplio y universalista, organizado y regulado por el Estado; las obras sociales continuarían separadas de los sindicatos y sus fondos quedarían fuera de su control. El supuesto era que se desplazaría la burocracia sindical por medios de elecciones, pero de hecho la legitimó. Asimismo los sindicatos se opusieron a perder el control de las obras sociales. Por su parte los empleadores no estaban de acuerdo con un sistema de salud cuyo financiamiento descansaría sólo sobre sus contribuciones y el presupuesto general. El déficit fiscal constituyó también una importante restricción al gasto público, acentuándose el deterioro de la infraestructura y los servicios sociales. En definitiva el gobierno no logró implementar las propuestas de intervención social.

Estrictamente en lo concerniente a la Formación Profesional, puede sintetizarse en que la institución estuvo orientada a la atención de participantes individuales en centros fijos o la formación de trabajadores ocupados en grandes empresas públicas o privadas, y que la incorporación sistemática de acciones dirigidas a atender las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y al sector informal planteaban problemas inéditos para ella (Memoria CONET, 1988). Su funcionamiento no fue una excepción dentro de la crisis que caracterizó al país en la denominada década perdida (los ochenta). Desde la perspectiva empresaria la gestión operativa e institucional desarrollada por el CONET durante esa década fue considerada como: (i) rígida, de reacciones lentas y renuentes a los desafíos externos, debido a la centralización, burocratización y el encapsulamiento corporativo; (ii) dedicada a satisfacer demandas jerárquicas, antes que a satisfacer las demandas formativas presentadas por el medio productivo, laboral y social; (iii) proveedora de servicios educativos estandarizados, desactualizados y de baja calidad; (iv) poseedora de una cultura institucional en la que se registraba un considerable deterioro de la confianza mutua. Agregándose a estas características la disminución de parte de su principal capital, debido a la pérdida de recursos humanos adecuadamente calificados y a la obsolescencia del equipamiento.

A fines del último subperíodo (1983-1989), una ola de profundas reformas y complejas transformaciones de diversa índole, políticas, económicas, sociales con epicentro en Chile, alcanzó a la República Argentina, evolucionando en ésta en la década siguiente. La estructura educativa con la cual se arriba a década del noventa estaba integrada por: (i) establecimientos primarios, secundarios y terciarios provinciales (administrados por las jurisdicciones locales) y (ii) establecimientos secundarios y terciarios administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyE). Dentro de este último se encontraban bajo la dependencia del CONET los establecimientos secundarios de enseñanza técnica (recuadro II.2 y diagrama

II.1), en tanto que los restantes establecimientos secundarios estaban bajo la dependencia de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior.

1.5. (1989-2001) REAPERTURA DE LA ECONOMÍA, PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS, EXTRANJERIZACIÓN DEL CAPITAL INDUSTRIAL.

Las transformaciones de la organización política y económica ocurridas durante la década del noventa fueron el desenlace de una grave aprieto que se evidenció en forma visible por el estancamiento de la economía y el desequilibrio de las cuentas fiscales. Sus efectos los padeció la comunidad a través de la inflación, las altas tasas de interés y la necesidad del Estado de recurrir a nuevos impuestos y/o aumentar las alícuotas de los ya existentes.

El gobierno justicialista encabezado por Menem que asumió en 1988 puso en marcha una estrategia para redefinir el alcance de la intervención del estado y llevar a la práctica el ideal “neoliberal” (o “neoconservador”) de un estado subsidiario, que ya había sido proclamado por el gobierno “de facto” del período 1976-1983, implementando un ambicioso plan de reformas estructurales. Las políticas impulsadas apuntaban a desregular los mercados y a reducir la esfera de la actividad estatal en la economía y en las áreas sociales.

El plan de reformas estructurales, orientado hacia un modelo de “libre competencia del mercado”,³² incluía entre otras medidas a: (i) una remoción de barreras no tarifarias, con lo cual la economía se abrió total y abruptamente a flujos de importaciones de bienes y servicios; (ii) una política integral de reducción del tamaño del sector público; (iii) la privatización de empresas públicas; (iv) la transferencia de mayores competencias a las provincias; (v) un manejo distinto de la política macro-económica con la adopción de un régimen de convertibilidad cambiaria a tasa fija; y (vi) libre movimiento de capitales. El país reprogramó su deuda externa, comprometiéndose al cumplimiento de los pagos en el marco del Plan Brady, y modificó su perfil tributario en favor de impuestos indirectos de base universal, al tiempo que se degradaron los componentes universales del gasto social en favor de políticas “focalizadas” en grupos de población seleccionados.³³

Estas profundas reformas del régimen económico implementadas, si bien inicialmente modificaron la tendencia negativa de la década anterior, produjeron rápidamente una nueva y prolongada agudización del problema acumulando tensiones sociales, cuyo núcleo está

³² Economic Planning Secretariat. “Argentina a growing nation. Economics reforms and results: 1989-1993. The growth in Argentina 1994-1996 program”. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Argentina.

³³ Convencionalmente, se identifica como políticas focalizadas a aquellas políticas selectivas orientadas a la pobreza, esto es, que se proponen beneficiar exclusivamente a sectores poblacionales que hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social.

centrado actualmente (primeros años del siglo XXI) en el mal funcionamiento del mercado de trabajo, la distribución del ingreso y el aumento de la pobreza.

Las empresas, en respuesta al nuevo modelo económico, iniciaron un proceso de reestructuración que en muchos casos significó reducciones de personal, tal como ocurrió a las industrias ubicadas en sectores que encontraron serias dificultades para competir con las producciones importadas (p. ej.: el textil o el papel), o empresas privatizadas. El gobierno nacional también redujo significativamente el número de empleados públicos, y las provincias comenzaron a adoptar medidas similares.

Como resultado, las tasas de desempleo experimentaron un importante crecimiento, alcanzando a mediados de 1990 en el Gran Buenos Aires la cota del 8,6% (cuadro II.1). Una tasa de desempleo relativamente alta como la enunciada era un fenómeno nuevo en la Argentina, donde en la década anterior la tasa de desempleo se había ubicado a niveles cercanos al friccional (por ejemplo 2,2% en 1980, o 4,8% en 1985). El crecimiento del desempleo era atribuido a las medidas de reconversión y a las nuevas entradas al mercado de trabajo, en particular de jóvenes, donde el desempleo se ubicaba en el 18,4% en 1990 (cuadro II.2), y de mujeres. La tasa estimada de actividad femenina se ubicaba en el 27,5% en mayo de 1990 (cuadro II.3). Por otra parte, como resultado de una inusual ola de nacimientos producida en la Argentina en los años 70', la tasa de crecimiento de los jóvenes en la población económicamente activa pasó del 1,21% en la década de los 80' al 2,38% en la década de los 90'. Ello representó un incremento estimado anual en el número de jóvenes de 111.000 en 1993, con proyección de 131.000 para el año 2000.

Con respecto a la productividad, como respuesta a la necesidad de competir con productos importados, se produjo un aumento en la última década, quedando reflejada en los aumentos en la tasa de utilización de la capacidad instalada. Los salarios reales siguieron una tendencia a la baja, en especial la de los obreros no calificados, aunque se produjeron incrementos en algunos sectores manufactureros (por ejemplo el de productos alimenticios) en los que las ganancias en productividad fueron importantes.

En los inicios de la década resurgió en forma significativa el fenómeno de la pobreza (hacia 1991 alrededor del 39% de la población -12,6 millones de habitantes- se encontraba en condiciones de pobreza) que, si bien respondía a múltiples factores, estaba asociado a las bajas posibilidades de inserción laboral en empleos que permitieran generar ingresos suficientes para que el hogar alcance estándares mínimos de calidad de vida.

La orientación de las políticas públicas sociales que se implementaron en ese contexto, en

forma similar a lo ocurrido en toda la región, se caracterizó por la crítica a la visión universalista³⁴ y a la responsabilidad del papel de Estado, la mayor participación de actores privados, la selectividad hacia los sectores más pobres y el impulso de procesos de descentralización, aunados al convencimiento de que el crecimiento económico automáticamente redundaría en un beneficio social, que se debería acompañar con esfuerzos asistencialistas.³⁵

El direccionamiento estuvo encerrado en las líneas de reformas y estrategias del Consenso de Washington,³⁶ las que pueden sintetizarse en los siguientes puntos: (i) un abordaje no transitorio e institucional al problema de la pobreza operativizado en el reemplazo de los fondos de “emergencia” por los fondos de “inversión social”, los que constituían una propuesta de desarrollo, puesto que generarían empleo, capacitarían a los necesitados en las destrezas que les posibilitarían beneficiarse del “efecto derrame”; (ii) reorientación del gasto público en favor de los estratos de menores ingresos y, dependiendo del caso, reducción del gasto realizado en sectores no necesitados, todo lo cual se operativiza en el reemplazo del principio de universalidad por el de selectividad o focalización; y finalmente (iii) incorporación de mecanismos de mercado, formación de “cuasi-mercados”, o “privatizaciones internas”, los que implican, para los sectores medios y pudientes, el reemplazo de la provisión estatal por la competencia entre prestadores privados y, para los no pudientes, la prestación estatal con la prestación transferida a los privados, entre los cuales se esperaba que asumieran un rol preponderante las organizaciones voluntarias (ONGs).

En cuanto a la educación y formación profesional, a fines de 1991 se sancionó la Ley 24.049 en virtud de la cual se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el MCyE y por el CONET. La norma fijó, entre otros, los siguientes objetivos vinculados a la educación de adultos: “Art. 30: [...] b) Promover la organización de sistemas y

³⁴ Las políticas universales son aquellas que se diseñan en beneficio de todos los habitantes, sin importar sus características personales, económicas y sociales (por ejemplo: los servicios públicos en salud y educación, los subsidios a los precios de algunos bienes de consumo masivo, las campañas de vacunación, etc.). Según el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - Argentina), el sistema de política social de carácter universal ha adolecido, históricamente, de limitaciones en su capacidad de llegada a los sectores más pobres y marginados.

³⁵ Para una panorámica de esta orientación véase “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”, CEPAL 2000. Naciones Unidas, CEPAL

³⁶ Consenso de Washington: frase inventada por John Williamson (1990), para identificar la autoría intelectual y la decisión política del más alto nivel que impulsaron las reformas económicas de las dos últimas décadas del siglo XX. La frase invitaba a que se interpretara que las reformas de liberalización económica fueron impuestas por las instituciones con asiento en Washington (Tesorería de E.U.A., Directorio de la Reserva Federal, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Este término también ha sido utilizado como sinónimo del neoliberalismo en América Latina, o lo que George Soros llamó fundamentalismo de mercado. El Consenso de Washington tenía el siguiente mensaje: “liberalice tanto como pueda, privatice tan rápido como pueda, sea firme en materia fiscal y en

programas de formación y reconversión laboral, los que serán alternativos o complementarios a los de la educación formal. Estos sistemas se organizarán con la participación concertada de las autoridades laborales, organizaciones sindicales y empresarias y otras organizaciones sociales vinculadas al trabajo y la producción”.³⁷

En 1993, en un contexto de descentralización y transformación de las funciones del Estado, el Gobierno Nacional promulgó la “Ley Federal de Educación” (Ley N° 24.195)³⁸ que contiene, entre otros, los siguientes principios generales de una nueva política educativa:

“Art. 5°: [...] i) la educación es concebida como un proceso permanente; j) la valorización del trabajo como realización del hombre y la sociedad y como eje vertebrador del proceso social y educativo; [...] ñ) la erradicación del analfabetismo mediante la educación a los jóvenes y adultos que no hubieran completado la escolaridad obligatoria; o) la armonización de las acciones educativas formales con la actividad no formal ofrecida por los diversos sectores de la sociedad y las modalidades informales que surgen espontáneamente de ella”.

“Art. 11: El sistema educativo comprende también otros regímenes especiales que tienen por finalidad atender las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la estructura básica, y que exijan ofertas específicas diferenciadas en función de particularidades o necesidades del educando o del medio. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires acordarán en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, ofertas formativas de menor duración y con preparación ocupacional específica, para quienes hayan terminado la Educación General Básica y obligatoria”.

“Art. 18: La organización del ciclo Polimodal incorporará con los debidos recaudos pedagógicos y sociales el régimen de alternancia entre la institución escolar y las empresas. Se procurará que las organizaciones empresarias y sindicales asuman un compromiso efectivo en el proceso de formación, aportando sus iniciativas pedagógicas, los espacios adecuados y el acceso a la tecnología del mundo del trabajo y la producción”.

Finalmente en 1995, con el argumento de: (i) la necesidad de adecuar el sistema a los requerimientos sociales, (ii) el logro de una mayor eficiencia y eficacia en el sector, (iii) la optimización de la capacitación del potencial humano y la utilización de los recursos materiales, el Poder Ejecutivo firmó el Decreto N° 606, mediante el cual disolvió el Consejo Nacional de Educación Técnica y creó el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación. El nuevo organismo debería ser un instrumento ágil

el control de la emisión monetaria”.

³⁷ Ley N° 24.049 (6/12/1991) de Transferencia de Escuelas. Boletín Oficial 7/01/92. Buenos Aires. Argentina.

para el cumplimiento de los cometidos inherentes a la educación técnico-profesional.

La Argentina arribó al siglo XXI con una sociedad socialmente más segmentada, con amplios sectores que experimentan una elevada incidencia de pobreza y vulnerabilidad, y en la cual se fue diluyendo la tradicional perspectiva de movilidad ascendente al predominar la visión según la cual el futuro de los hijos no será mejor que el presente de los padres.

2. MARCO LEGAL - LEY NACIONAL DE EMPLEO (L.N.E.) N° 24.013/91 ³⁹

La ley suele dar un marco o definición genérica de las políticas a implementar, requiriendo generalmente la operacionalización en detalle a través de un programa o proyecto. En otras palabras es una declaratoria de intenciones, conjunto de promesas, compromisos de acción para el logro de determinados objetivos, e implica la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. En tanto, el programa es la primera etapa de conversión de esa intencionalidad en dirección a la acción.

El Poder Legislativo tuvo un rol fundamental al dictar la ley que dio sustento a la intervención gubernamental. Se puede considerar que la Ley 24.013 (1991) fue el punto de partida y el marco de la intervención del Estado en materia de empleo y capacitación laboral durante los años noventa. La discusión de la iniciativa demandó ocho (8) meses de arduo debate, logrando el Poder Ejecutivo que el Congreso sancione una de las normas necesarias para la ejecución del programa de reformas estructurales. La L.N.E. supuso un diagnóstico del mercado de trabajo en la Argentina desde una doble perspectiva que, por un lado, analizaba una serie de cambios que afectaba el funcionamiento del mercado de trabajo, como consecuencia de las nuevas condiciones de producción a nivel mundial y, por el otro lado, examinaba una serie de ineficiencias que habían generado el problema de la desocupación.

2.1. ANTECEDENTES

Según los antecedentes parlamentarios, el proyecto de la L.N.E. no se concibió en forma aislada sino que partió de un paquete atado, que hacían a una política deliberada, que estaba compuesto por los siguientes proyectos de leyes: (i) restricción del derecho de huelga; (ii) accidentes de trabajo (que limita las indemnizaciones por esa clase de accidentes a conveniencia de las compañías aseguradoras); (iii) modificación del pago del aguinaldo; (iv) paritarias por empresas; (v) jubilación privada; (vi) modificación del estatuto de los empleados

³⁸ Ley Nro. 24.195 (14/4/1993). Ley Federal de Educación. Boletín Oficial 5/05/93. Buenos Aires. Argentina

³⁹ Ley Nro. 24.013 (13/11/1991). Ley Nacional de Empleo. Boletín Oficial (17/12/1991). Buenos Aires Argentina. Diarios de reuniones asunto: "Ley de Empleo" Cámara de Diputados y Senadores de la Nación (abril-noviembre 1991).

públicos; (vii) subrogación de las deudas que poseían los gremios con las obras sociales, con los prestadores de salud y con los proyectistas de viviendas sociales que no se hicieron. Este último, según la versión taquigráfica de los debates parlamentarios, fue la contrapartida de una transacción que fue calificada como negra y que fue propuesta por el gobierno a los sindicatos a cambio de solucionar a sus dirigentes el problema que esas deudas le causaban.

2.2. SITUACIÓN DE LOS JÓVENES

Con relación a la situación de los jóvenes desocupados en la Argentina que buscan empleo y no lo encuentran, se planteó en los debates que hay dos tipos de desocupados: (i) quienes tienen alguna destreza laboral pero no la experiencia y los contactos, por lo que cuentan con enormes dificultades para ser aceptados como postulantes a algún puesto de trabajo y (ii) los que con la misma edad ni siquiera tienen destreza laboral.

Para atender a esta problemática las dos modalidades propuestas por el proyecto fueron: (i) una práctica laboral destinada a los jóvenes que tenían destreza laboral pero no la experiencia necesaria, posibilitándose aquí que en el ejercicio del empleo adquirieran dicha experiencia y se encontraran en mejor posición para participar de la búsqueda de trabajo dentro del sistema de relaciones laborales; y (ii) para el caso de aquellos jóvenes sin capacitación alguna, el establecimiento de un mecanismo de trabajo y formación que les permitiera trabajar parte del tiempo para ganarse la vida y asimismo aprovechar el sistema de formación a través de los instrumentos que prevé la misma ley.

2.3. OBJETIVOS DE LA LEY

Los objetivos específicos explícitos que promovió el proyecto de la L.N.E. pueden sintetizarse en los siguientes: (i) promover la creación de empleo productivo; (ii) atender procesos de reconversión productiva; (iii) facilitar el desplazamiento de personas hacia ocupaciones de mayor productividad e ingresos; (iv) apoyar el acceso a empleo de grupos con dificultades accesorias; (v) colocar a la formación profesional como eje protagónico de la política de empleo; (vi) desarrollar políticas de incremento de la producción y de la productividad; (vii) proveer a la protección de los trabajadores desocupados; (viii) agilizar la movilidad geográfica y/o sectorial de los trabajadores; (ix) optimizar el mecanismo del régimen del salario mínimo vital y móvil; (x) promover el blanqueo de las relaciones laborales clandestinas; (xi) facilitar el tripartismo, la federalización y descentralización de la gestión y ejecución de políticas, así como también todos los otros aspectos que tiendan a lograr estos objetivos fundamentales.

Sin negar la importancia de los objetivos explícitos del proyecto es necesario conocer cuáles

fueron sus objetivos reales. Al respecto, Juan Alemann sostuvo que los objetivos subyacentes de esta política eran: (i) suprimir la fuerza social de los trabajadores; (ii) lograr trabajadores acoplados a las ideas de las empresas, sumisos y realizados en los ideales de su empleador; y (iii) el logro supremo de conseguir la negociación por empresa, por fábrica, patrón por patrón, con un sindicato a la medida de cada patrón. Asimismo, vale resaltar los dichos del Diputado Fontela (Reunión 37ª -1991- de la Cámara de Diputados), sobre que la propuesta del gobierno fue tomada del conservadorismo antinacional, destacándose la inserción lógica del proyecto de ley en el paquete mencionado al principio, que apoyaba el nuevo modelo reinante de profundas transformaciones económicas donde se confiaba en la actividad privada y en la inversión de los grandes grupos económicos. El paradigma de economía abierta que se impulsaba convertía el negocio de la exportación en un mercado de altibajos que necesitaba del proyecto de la L.N.E. (denominado inicialmente de “flexibilización laboral”). Parte de este enfoque con raíces en la globalización es puesto en evidencia en un trabajo de Ermida Uriarte (2000),⁴⁰ donde se señala que “la globalización coloca en primer plano la preocupación de la competitividad internacional de la empresa y ésta pone en cuestión el costo del sistema tradicional”.

Si bien el proyecto de la L.N.E. contaba con un fuerte apoyo y alto grado de consenso en el ambiente político, durante los debates se hizo mención a un atinado estudio hecho por Blanchard (ex-director general de la Organización Internacional del Trabajo) quien, refiriéndose a las nuevas armas de lucha contra la pobreza, habría manifestado que “el solo hecho del crecimiento no resuelve ese problema y que por ello se debería tener en cuenta que un patrón de crecimiento sin consenso ni solidaridad social no sirve”.

En los debates se instó a no cometer el error de creer que se entraba en la competencia bajando los costos laborales (reducción de salarios) o con contratos de trabajo que no brindaran estabilidad y seguridad, promoviéndose en su lugar la capacitación (“la competencia es la calidad, se necesitan trabajadores calificados”). Se apoyaba la planificación democrática de la economía, la vigorización de las economías regionales, los incentivos al resurgimiento de la industria y la transformación de las materias primas agropecuarias, el fortalecimiento de la educación en todos los niveles, la ciencia y la tecnología, la atención pública de la salud, consolidando el poder adquisitivo del salario y el crecimiento del producto bruto interno y la calidad de vida. Modernizar el Estado, dentro de este camino de consolidación de la democracia, implicaba erradicar la pobreza, promover el desarrollo y la creación de un marco jurídico diferente al del proyecto.

⁴⁰ Ermida Uriarte, Oscar (2000). “Globalización y Relaciones Laborales”. Curso: Relaciones Laborales y Formación Profesional. Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y Seguridad Social - Cinterfor/OIT, mayo-junio 2000. Buenos Aires, Argentina.

En el Congreso también se expuso la idea sobre que en la sociedad moderna que se acercaba al final del siglo XX no podía plantearse que el esfuerzo productivo sería suficiente para contener el conjunto de la sociedad, sin tomar en cuenta otros pensamientos o visiones que anunciaban una nueva estructura “la sociedad de los tres tercios”. En ésta, a través de distintos mecanismos, un tercio de la sociedad sería capaz de participar en el ahorro y en la inversión y recibiría como compensación las rentas de su capital; un segundo tercio, constituido por aquellos que no pudieran participar en el ahorro e inversión pero que sí pudieran participar en el esfuerzo productivo aportando su trabajo, recibiría como compensación un salario; y el tercer tercio que quede, que no comprende alguno de los dos roles anteriores, sería parte de los excluidos socialmente y no tendría lugar en el esfuerzo productivo.

Más allá de los aspectos visibles, según lo expuesto por el Diputado Alsogaray (ex-Ministro de Economía del gobierno de Frondizi), el marco legal que fue debatido y aprobado coadyuvó al programa de reformas estructurales que perseguía los siguientes objetivos: (i) resolver la crisis y la emergencia -producto de una pesada herencia recibida- y (ii) reencauzar al país en un camino en el cual sea posible su desarrollo y progreso. Este programa de reformas, impulsada por el Consenso de Washington (véase diagrama II.2) implicaba tratar estos dos problemas de una manera asociada e implicaba: (i) redimensionar el Estado, reducir la burocracia (lo cual no significa solamente disminuir el número de empleados sino destrabar, es decir eliminar todo aquello que restringe las libertades económicas, achicar el gasto y suprimir el déficit); (ii) evitar la emisión de moneda espúrea, entendiéndose por tal a aquella que se realiza para financiar los déficit; (iii) liberar todos los mercados, inclusive el laboral y el de cambios, residiendo la filosofía de este proceso en la total libertad económica; (iv) desregular las actividades económicas, debido a que la burocratización establecía una infinidad de trabas, exigiéndose terminar con ellas en todos los mercados, garantizándose el funcionamiento de la competencia suprimiendo monopolios, oligopolios, carteles y otras combinaciones que restringen dicha competencia; y (v) privatizar todos los emprendimientos del Estado de tipo económico, limitando sus funciones a lo que realmente le corresponde hacer.

Dentro del marco delimitado por la liberación de los mercados y la desregulación de las actividades, se inscribió el proyecto de flexibilización o desregulación laboral, siendo un eufemismo hablar de flexibilización laboral porque en realidad se tendría que decir que fue una iniciativa de liberación del mercado laboral. En definitiva el proyecto fue promulgado bajo el nombre de Ley Nacional de Empleo con los siguiente objetivos:

“Art. 1º: a) promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de

programas y medidas específicas de fomento del empleo; b) prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos; c) inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos, a otras actividades de mayor productividad; d) fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral; e) incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo; f) promover el desarrollo de políticas tendientes a incrementar la producción y la productividad; g) atender la movilidad sectorial y geográfica de la mano de obra, de modo de contribuir a una mayor adecuación entre la disponibilidad de mano de obra y la generación de puestos de trabajo; h) organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados; i) establecer mecanismos adecuados para la operatoria del régimen del salario mínimo, vital y móvil; j) promover la regularización de las relaciones laborales, desalentando las prácticas evasoras; k) implementar mecanismos de participación tripartita y federal en el nivel de toma de decisiones, y de federalización y descentralización municipal en el nivel de ejecución y gestión”.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA (*Proyecto Joven*)

3.1. GÉNESIS

Con el camino habilitado por el Poder Legislativo, al aprobar los diversos proyectos de reformas, y la justificación de remediar el magro servicio prestado por las instituciones públicas tradicionales, el Ministerio de Economía y el de Trabajo, con el apoyo técnico-financiero del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y bajo la cobertura del marco jurídico PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), han intervenido en los últimos años mediante la creación de varios programas para adiestrar a trabajadores del sector informal y a jóvenes desempleados, destacándose entre ellos por su carácter de pionero, alcance, monto y duración al *Proyecto Joven*. Éste ha sido el componente principal del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) iniciado en 1993 y del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes - Subprograma de Capacitación Laboral (PAPEJ) iniciado en 1997 como continuación del primero. La iniciativa fue concebida como parte de una estrategia mayor del BID en la región, teniendo como antecedente inmediato el Proyecto Chile Joven⁴¹ y previéndose su ejecución en dos (2) etapas. El procesamiento por parte del

⁴¹ Chile fue un instrumento para el cumplimiento de la misión del BID ya sea como país laboratorio de estrategias y programas innovativos en la región o como interlocutor del foro internacional sobre las políticas de desarrollo que condujo el BID. Juntos Chile y el BID encontraron fórmulas para el diseño y ejecución de proyectos que, contando con el financiamiento y asesoría del BID, fueron desarrollados en forma pionera en Chile

Banco de la segunda etapa estaría sujeto a la evaluación de los resultados de la primera.

Una buena y vieja regla para conocer cuál es la importancia que el Estado asigna a las distintas políticas es examinar dentro del Presupuesto Nacional los programas que se ejecutan y dentro de éstos el financiamiento previsto. Para el caso de estudio, el costo acumulado total previsto para ambos programas fue de U\$S 522,5 millones, con financiamiento proveniente del crédito externo equivalentes a U\$S 305,5 millones (Préstamos BID 816/OC-AR, 925/SF-AR y 1031-OC-AR), y del Tesoro y Fondo Nacional de Empleo por la diferencia (cuadros II.4 y II.5).

3.1. OBJETIVOS DEL PARP (PRIMER TRAMO)

Los objetivos del PARP han sido:

- (i) Apoyar el proceso de reconversión productiva, puesto en marcha por el Gobierno Argentino a mediados de 1993 en consonancia con el conjunto de acciones destinadas a soportar las reformas estructurales de la economía del país, mediante el aumento de la oferta de mano de obra semi-calificada en oficios en los que dicha mano de obra era considerada insuficiente y para los cuales existía evidencia de demanda por parte de los sectores productivos.
- (ii) Elevar las posibilidades de inserción laboral y social de un grupo de individuos que enfrentaban problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral.

Asimismo, el PARP debía fortalecer las oficinas de empleo como medio para facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de mano de obra y contribuir al desarrollo de un modelo dual de capacitación para el trabajo que combina la enseñanza en el aula con pasantías en empresas.

Según el Informe de Proyecto preparado por el BID, previo a la aprobación del préstamo por el Directorio Ejecutivo, fueron identificados dos tipos principales de riesgos específicos para la ejecución del *Proyecto Joven*: (i) los asociados a los aspectos del *Programa* (entidad ejecutora); (ii) los asociados a la respuesta de los agentes externos al *Programa*. En la identificación de los primeros se tuvo en cuenta que la Unidad Ejecutora debería expandir considerablemente su capacidad operativa y el ámbito de cobertura por lo que, teniéndose en cuenta los grandes volúmenes de operación proyectados, podrían producirse retrasos en el plan de ejecución. Con respecto a los segundos se tuvo en cuenta que el *Proyecto Joven* estaba

y luego han sido replicados en otros países de la región. Una de las importantes innovaciones fue el Programa de Capacitación Laboral "Chile Joven" que contribuyó a establecer una nueva política orientada a la capacitación laboral de jóvenes que se encuentran fuera del mercado laboral por empresas especializadas del sector privado. El éxito en términos de cobertura, focalización e inserción laboral obtenida por este programa permitió que el modelo Chile Joven se haya difundido en Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela (ver informe del BID: "Chile, cantera de innovaciones").

orientado por la demanda, cuya ejecutabilidad, en definitiva, dependería de la disposición a participar en el mismo por una serie de agentes: población objetivo, instituciones de capacitación, empresas, etc.

3.2. OBJETIVOS DEL PAPEJ (SEGUNDO TRAMO)

(i) Aliviar la marginalidad laboral emergente de los procesos de globalización económica, reconversión productiva y racionalización administrativa de los sectores públicos y privados del país.

(ii) Satisfacer las necesidades de formación acelerada de los recursos humanos en una economía en transformación que requiere de nuevas calificaciones y mayor productividad.

(iii) Fortalecer la articulación de las Oficinas de Empleo en lo que se refiere a la intermediación laboral.

(iv) Contribuir a la conformación y consolidación de un sistema de capacitación laboral en el país.

A mediano plazo, estrechamente relacionado a las reformas que el país estaba implementando, se esperaba que su ejecución contribuyera a la conformación de un Sistema Nacional de Formación Profesional (véase diagrama II.3). Para concretar esa expectativa se introdujeron algunas innovaciones con respecto a la primera etapa tales como: la estructuración modular de la capacitación por áreas de especialidad y el desarrollo de Consejos Locales de Formación Profesional, para optimizar los procesos de identificación de la demanda y promover la actualización tecnológica de las acciones a realizar. En la misma línea de pensamiento, se aspiraba consolidar la capacidad de las instituciones de capacitación privadas, a través del establecimiento de requisitos dirigidos a la contratación de acciones de buena calidad y pertinencia, y aportar insumos para el desarrollo de trayectos formativos que posibilitaran la continuidad de la capacitación a las personas con necesidades de mayor calificación.

3.3. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO JOVEN

3.3.1. *Período 1993-1997*

El *Proyecto Joven*, réplica mecánica en Argentina del modelo diseñado en Chile (recuadro II.3) es el componente principal del PARP y del PAPEJ. Sus objetivos explícitos fueron proporcionar armas eficaces a los jóvenes para ingresar con éxito al mercado laboral y apoyar el crecimiento de las empresas productivas necesitadas de mano de obra capacitada, mediante una formación laboral gratuita en el nivel de semi-calificación, que ampliaría en todo el país la

perspectiva de empleo de los sectores menos favorecidos y dotaría a los sectores productivos de mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo.

La población destinataria son las/os jóvenes mayores de 16 años, provenientes de hogares de bajos ingresos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados o subocupados. El *Proyecto Joven* se orienta específicamente a aquellos jóvenes que se encuentran en situación social desventajosa, agravada por su bajo nivel educativo, las pocas oportunidades para continuar su formación y la escasez de antecedentes laborales.

Con base a cifras de 1991, según el Informe de Proyecto (documento presentado al Directorio Ejecutivo del BID) la población objetivo del *Proyecto Joven* fue calculada en 400 mil individuos (47% mujeres y 53% hombres), estimándose en 100 mil la meta de cobertura a alcanzar en la primera etapa. Esta cifra consideraba la capacidad del sector empresarial de ofrecer pasantías, la capacidad de oferta de cursos por parte de las instituciones capacitadoras y la respuesta estimada de la población objetivo al programa propuesto.

El *Proyecto Joven* comenzó a ejecutarse a fines de 1993, con la implementación de una Prueba Piloto en la Capital Federal y 19 partidos del Conurbano Bonaerense. La prueba consistió en la licitación de 120 cursos, recibiendo una oferta de 636 provenientes de 99 instituciones oferentes, y adjudicándose de ellos 114 cursos para un total de 2.145 vacantes, distribuidas en 34 instituciones de capacitación. La Prueba Piloto estaba en ejecución al momento de realizarse las negociaciones entre el Gobierno y el BID para la financiación del Programa.

De acuerdo a la reglamentación del *Proyecto Joven*, los cursos permiten un máximo de 20 participantes y tienen como destinatarios a personas, mayoritariamente jóvenes, de ambos sexos, de escasos recursos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados, subocupados o inactivos. La naturaleza de los cursos es eminentemente práctica y sus contenidos deben ser diseñados por las instituciones de capacitación en respuesta a los requerimientos que les planteen las empresas productivas y de servicios. Están compuestos por dos fases: (i) fase de capacitación con duración máxima de tres (3) meses, a realizarse en la institución de capacitación (ICAP), donde los beneficiarios adquirirían conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de una ocupación; y (ii) fase de pasantía a realizarse en empresas (EMPA), bajo la supervisión directa de la ICAP, donde los beneficiarios se desempeñarían en un puesto de trabajo acorde con la ocupación para la que han sido capacitados, con una duración que no exceda el número de días de la fase de capacitación.

Para la selección de las ICAP, se convocan concursos abiertos del que pueden participar todos los potenciales oferentes sin restricción de país origen. La selección y adjudicación de los

cursos se realiza mediante licitaciones públicas internacionales, aplicando procedimientos fijados por el BID. En teoría se adjudican aquellas ofertas que presentan diseños de cursos que satisfacen los criterios de calidad pedagógica y presentan los menores costos. Como resultado, se firma contratos con las ICAP, quienes dictan la fase de capacitación y son responsables por hacer todos los arreglos necesarios para la obtención y realización de las pasantías en las empresas. Las ICAP, en sus ofertas, deben presentar cartas de intención de las empresas para recibir a los beneficiarios en sus instalaciones durante la fase de pasantía; así como una descripción detallada de los propósitos y tareas a ser realizadas durante esa fase. Dicha carta de intención debe ser formalizada a través de una carta convenio al momento de realizar la pasantía.

Si bien el *Proyecto Joven* no se proponía ofrecer empleo en forma directa a sus participantes, consideraba de suma importancia que los beneficiarios se incorporaran al mundo laboral lo antes posible. Por tal motivo, aprovechando la oportunidad de que durante el diseño de los cursos de capacitación se generaría una estrecha relación entre las ICAP y las empresas. Se incluyeron recursos para estimular la inserción laboral de los beneficiarios, ofreciendo un premio económico por beneficiario insertado, siempre y cuando la ICAP demostrara que ha insertado, en las empresas donde fueron realizadas las pasantías, un porcentaje mínimo del 30% de los beneficiarios que completaron el curso.

Durante la fase lectiva, a ser desarrollada en la institución de capacitación, cada curso está a cargo de un instructor. En la fase de pasantía, llevada a cabo en las empresas, los beneficiarios están a cargo de un tutor o maestro-guía designado por las EMPA, que coordina la actividad de los pasantes de acuerdo al programa de pasantías definido conjuntamente con la ICAP. El instructor designado por la ICAP asume en esta fase el rol de supervisor de las pasantías. En tal carácter debe coordinar con el tutor de cada empresa las actividades a realizar por los pasantes, contribuir a facilitar la inserción del beneficiario y atender los problemas que puedan suscitarse. El supervisor de la ICAP debe informar al *Programa*, a través de diversos mecanismos, los resultados de su actividad.

La supervisión de los cursos y pasantías es realizada por empresas externas contratadas a través de licitaciones públicas. Los aspectos que se deben verificar son: (i) identidad de los asistentes a los cursos y pertenencia a la población objetivo; (ii) correspondencia del curso dictado a lo adjudicado, objetivos, contenidos, actividades y mecanismos de evaluación de la actividad de capacitación; (iii) capacidad de los docentes a cargo del curso -curriculum vitae-; (iv) equipamiento, material didáctico que utilizará el docente, material didáctico que se les proveerá a los alumnos, infraestructura edilicia que se utilizará para el curso; (v) pasantías, controlar que la

ICAP supervise las pasantías, comprobando en las EMPA que han sido visitadas por el instructor-supervisor de las ICAP, el número de veces que establece el contrato suscrito con el Programa.

3.3.2. Período 1997-2000

Para el segundo tramo, al igual que en el primero, se ofrecería capacitación laboral para ocupaciones en relación de dependencia, sobre las que hubiera evidencias sólidas de demanda por parte de empresas. Como variantes los contenidos de la capacitación deberían contemplar las competencias básicas, técnicas y sociolaborales requeridas para el desempeño de la ocupación, de acuerdo con la demanda identificada. La meta a alcanzar de la población objetivo son 180.000 jóvenes con escasa o nula experiencia laboral.⁴²

Los cursos tendrían una extensión máxima de seis meses y la carga horaria y frecuencia semanal de las jornadas responderían a un esquema de capacitación intensivo, acorde con las necesidades y características de los beneficiarios. En general, los cursos se desarrollarían en cinco jornadas por semana. Al igual que en el primer tramo, la estructura de los cursos tendría dos fases diferenciadas y sucesivas, denominadas de capacitación y pasantía, ambas sujetas a criterios que aseguren, por un lado, que los beneficiarios adquirirán los conocimientos y habilidades específicos requeridos para el desempeño de la ocupación, así como los valores, normas, actitudes y formas de vínculo social en el ámbito laboral, y por el otro, que consoliden los aprendizajes logrados en la primera fase y adquieran experiencia en el ámbito laboral, desarrollando, en empresas, tareas acordes con la ocupación para la que han sido capacitados. Otra variante es que se distinguirían cursos de demanda permanente y demanda puntual, Para los primeros se debería sistematizar, a partir de las propuestas, los materiales educativos y módulos curriculares más relevantes, para ponerlos a disposición de las ICAP participantes.

Los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el de Educación y Cultura (MCyE) - nuevo actor- realizarían acuerdos con los sectores productivos sobre el contenido, estructura y mecanismos operativos para diseñar e implantar un Sistema Nacional de Educación para el Trabajo, que le permita a los beneficiarios transitar desde programas de capacitación a corto plazo de carácter informal (ofrecidos por el MTSS - *Proyecto Joven* u otros) hacia programas de capacitación y educación técnica estructurados por el sistema formal de la educación (como los ofrecidos por el Instituto Nacional de Educación Técnica -INET- del MCyE). Dicha

⁴² Requisitos para ser beneficiario, según Reglamento Operativo: (i) edad mínima de 16 años y preferentemente no mayor de 35 años; (ii) nivel educativo no mayor a secundario completo; (iii) desocupados o subocupados; (iv) pertenecer a hogares de nivel socioeconómico bajo -ingresos *per cápita* del hogar inferior a ciento cincuenta pesos-; (v) no asistir en horario diurno a una institución educativa de nivel primario o medio.

estructura formaría una cadena continua de oportunidades educativas para la población objetivo, lo cual : (i) aseguraría la sostenibilidad técnica del sistema; (ii) permitiría racionalizar el uso de los recursos que ambos Ministerios invierten en este segmento educativo, para darle sostenibilidad financiera al sistema; (iii) atender más adecuadamente las demandas del sector productivo y (iv) diseñar e implantar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados para mejorar las ofertas educativas del sistema.

4. CONCLUSIONES

A la luz del análisis retrospectivo que da cuenta de diferentes momentos relevantes y hechos ocurridos durante más de cien años de políticas sociales es posible comprender gran parte de la lógica de la intervención estatal inherente a las políticas objeto de este estudio, implementadas durante la década de los noventa.

En la historia ha quedado registrado tanto el origen de las políticas sociales, su evolución y afinidad con la política económica, como así también el marco legal que definió la intencionalidad de las políticas de capacitación laboral a jóvenes y su implementación a través del *Programa*.

4.1. *¿Cómo se originaron las políticas sociales?*

Los requerimientos de mano de obra, derivados de la industrialización temprana (fines de siglo XIX), fueron los que dieron origen al desarrollo de una amplia intervención del Estado en el área social. Ellos implicaron la necesidad de fomentar la inmigración y llevar adelante acciones de intencionalidad positiva (es decir para producir fuerza de trabajo dotada de ciertas características -habilidades y predisposición-) que facilitarían la integración social de los inmigrantes.

Anterior a éstos, la política social estaba representada por la beneficencia, cuya intencionalidad es negativa. En otras palabras esa estrategia de intervención social estaba basada en la peligrosidad y procuraba evitar, a través de la caridad laica, una serie de efectos no deseados (tales como la delincuencia, el desorden, la inmoralidad, la rebelión, etc.) producto de ciertos estados de necesidad (una infancia abandonada, la enfermedad, el hambre, etc.).

En la nueva estrategia no se dejó abruptamente de lado la idea de peligrosidad sino que su presencia queda subordinada a la nueva relación, de orden económico-productiva, que paulatinamente va reemplazando a la anterior.

4.2. *¿Cuál fue la evolución del rol del Estado a través del tiempo y la afinidad de la política social con la política económica dominante?*

En general, a lo largo de la historia argentina se puede observar que las funciones del Estado fueron moldeadas y adaptadas para garantizar las estrategias económicas puestas en práctica y que los objetivos perseguidos por las políticas sociales han sido coherentes con los correspondientes a las políticas económicas. En los diversos períodos se pusieron en práctica “paquetes” de medidas económicas y sociales ideológicamente consistentes entre sí; en otras palabras, las políticas adoptadas se conjugaron ya sea para atemperar o profundizar la desigualdad de la distribución del ingreso.

De una visión de conjunto, tras más de cien años de políticas sociales, se destacan los siguientes nexos:

- (i) Durante el modelo de desarrollo agro-exportador de crecimiento hacia fuera (1880-1930) brotó la preocupación gubernamental frente al flujo inmigratorio internacional haciéndose hincapié en la educación básica, concebida ésta como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común, instaurándose el principio del Estado docente, inspirado en una ideología laicista y liberal y organizado centralizadamente. En este período surgieron las mutualidades creadas por los propios trabajadores, agrupados por nacionalidad, oficio o empresa, para resolver problemas de salud y otras contingencias. Estas instituciones constituyen el precedente de las que luego serían las obras sociales sindicales.
- (ii) En el período correspondiente a la primera fase del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1955), la política social fue coadjutora al desarrollo de la política económica. Desde los comienzos de este proceso el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y “social”), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de “desarrollo hacia adentro”), cuyo motor era el mercado interno. En su nuevo papel el Estado también incluyó actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo las actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.). La primera fase de sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas.
- (iii) En un principio a través de la política social se dio respuesta a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. Se proporcionó protección al trabajador asalariado mediante la atención a la salud, la educación secundaria, la expansión del gasto del sector

público. En una segunda etapa, durante el gobierno de Perón, mediante la expansión del gasto social del sector público se alcanzó a vastos sectores de la población, caracterizando a la sociedad argentina por una relativa homogeneidad social y una fluida movilidad ascendente.

- (iv) La política económica que se siguió durante esta etapa es un claro ejemplo de integración del modelo ISI orientado al mercado interno, con expansión de la demanda global, en la que el crecimiento del gasto público tuvo un papel principal con sentido redistributivo. La política social contribuyó a crear y consolidar una clase media, que tuvo capacidad de demandar los bienes manufacturados localmente (Ministerio de Economía, 1988). La reproducción de la oferta de mano de obra con las competencias demandadas por el sector industrial estaba garantizada por la intervención social del Estado. El modelo de desarrollo, principalmente en el período de posguerra fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de las principales provincias del país (Ibarra, 1985).⁴³
- (v) En el período (1955-1976), siguiente al de la caída de Perón, las incipientes medidas económicas ortodoxas que habían sido puestas en práctica a fines de su segundo gobierno fueron profundizadas, constituyendo el patrón de la política económica hasta 1973. Lo esencial de esta política era la reducción del gasto público, para disminuir el déficit fiscal y combatir la inflación; la obtención de divisa, para importar los bienes intermedios y de capital necesarios para la producción manufacturera; el incentivo de la inversión, a través del estímulo del ahorro interno, que se pensaba que aumentaría como consecuencia de la reducción de la participación de los salarios en el ingreso nacional; y la creación de facilidades para la inversión extranjera.

El modelo ISI fue ampliado a insumos industriales, bienes de capital y bienes de consumo durable para el mercado interno. Si bien durante este período se intentó debilitar los sindicatos, quienes eran percibidos como el obstáculo que impedía la reducción de los asalariados en el ingreso, ellos mantuvieron su capacidad de defensa de los reclamos obreros, aun cuando comenzaba a evidenciarse un estancamiento en la demanda de mano de obra, como consecuencia de la implementación de innovaciones tecnológicas y el consiguiente incremento de la productividad de la mano de obra. Los diversos instrumentos de intervención social no evolucionaron de manera uniforme: (i) el sistema

⁴³ Ibarra, David (1985). Crisis, ajuste y política económica en América Latina; en *Revista de la CEPAL* N° 26. Santiago de Chile, agosto.

de salud pública iniciaba un largo período de decadencia; (ii) la legislación protectora del trabajo fue atacada en varias oportunidades; (iii) se extendió y consolidó la seguridad social, concebida por el gobierno como herramienta para compensar la caída de los salarios reales y mantener el nivel de consumo; (iv) se expandieron y consolidaron las actividades de formación profesional para formar operarios con los requisitos inherentes a la nueva etapa de desarrollo de la economía nacional.

Las políticas sociales de tipo universalistas vigentes en el período no tenían una duración limitada como los programas o proyectos. Su duración era indefinida y se apoyaban en una estructura institucional de gestión, administración y ejecución permanente. Su rol estaba dado no por la búsqueda de soluciones de emergencia a problemas de coyuntura económica-social sino por su funcionalidad a un determinado proyecto de desarrollo. En el campo de la formación profesional el desarrollo de recursos humanos se expresaba y operaba a través de instituciones de carácter nacional que debían proveer de operarios calificados y semicalificados a la industria nacional que se desarrollaba mediante la sustitución de importaciones.

- (vi) En 1976 Argentina se embarcó, tempranamente, con la dictadura militar en un proceso de reformas dirigido a cambiar el modo de operación del sistema económico, instaurando un programa que quiebra el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, causando una modificación sustancial de la estructura productiva, y produciendo como efectos la desindustrialización, el estancamiento, la caída en la demanda de la fuerza de trabajo, el incremento sin precedentes del endeudamiento externo y un aumento en la desigualdad económica y social. El objetivo fue cambiar el esquema de funcionamiento del sistema económico para pasar de una economía estatista, cerrada y sobrerregulada a una economía de mercado libre y abierta a la competencia internacional. Es importante señalar que en 1978, durante el Régimen Militar, se descentralizó al ámbito provincial la educación primaria.

En este subperíodo, en el caso de la educación, según surge del Censo Nacional de Población de 1980 y del estudio realizado por Torrado (1992), aparecen los síntomas alarmantes de inequidad social que se hacen crónicos en las décadas siguientes. En el nivel primario, si bien en la incorporación de los niños no existen diferencias entre estratos sociales ya que en todos ellos el valor de la tasa se aproxima al 90% (es decir que la escolarización primaria sería un beneficio extendido a toda la población argentina, sin discriminación interestratos), la finalización del ciclo registra notorias discriminaciones interestratos. Esto se evidencia en el porcentaje de niños que cursan el nivel primario y

que están retrasados respecto a la edad normal, que fluctúa entre el 15% y el 20% en las categorías socio ocupacionales de la clase media, entre el 30 al 35% en los obreros calificados autónomos y asalariados y entre el 40% y el 45% en los obreros no calificados y trabajadores marginales. En otras palabras, si bien la incorporación de los niños a la escuela parece un hecho universalmente extendido, su desempeño varía notablemente según estrato social de pertenencia. Con respecto a la tasa de escolarización secundaria, en este nivel se registra una importante diferenciación social, pues para el total país mientras el indicador de la clase media oscila entre un 80% para los profesionales y un 67% para la capa superior de la clase media autónoma, las tasas más altas de escolarización secundaria en la clase obrera alcanza un 33%, es decir aproximadamente la mitad de los valores modales de la clase media.⁴⁴

En el discurso oficial reapareció el argumento que propiciaba que la intervención del Estado debía restringirse a la asistencia a los más pobres, debido a que los trabajadores debían ser capaces de proveerse por sí mismos la satisfacción de sus necesidades.

- (vii) Los años 80' constituyeron el prelude del cambio estructural que habrá de producirse en la última década del siglo XX. En el subperíodo iniciado en 1983 (retorno de la democracia), si bien el discurso oficial inicial era a favor de los asalariados, no se produjo la restauración de las pautas de intervención del Estado, existentes con anterioridad a 1976. El subperíodo registró una persistente caída de la inversión, la disminución de los requerimientos de la fuerza de trabajo y la declinación de los salarios y su participación en el ingreso nacional. El mercado de trabajo se caracterizó por el desarrollo de tres fenómenos: la caída de la productividad, el crecimiento de la informalidad, y la fragilidad del empleo. La formación profesional reflejó lo acontecido durante la denominada década perdida, destacándose la pérdida de valor de las acciones que llevaba a cabo.
- (viii) A partir de 1989, después de un impasse de casi siete años (1983-1989) en el proceso de liberalización económica, el gobierno de Menem retoma el rumbo hacia el cambio de funcionamiento del sistema económico (economía abierta, desregulada y privatizada) que había sido iniciado en 1976; implicando no sólo la racionalización de la intervención del Estado en la economía, sino nuevas reglas de juego y nuevos jugadores en diversas áreas de intervención estatal, entre otras la educación. A la descentralización de la educación primaria (que se había efectuado en 1978) se sumó la secundaria y los institutos de formación docente y los administrados por el CONET, proceso que duró entre 1991 y

⁴⁴ Torrado, Susana (1992). *Estructura Social de la Argentina: 1945 -1983*. Ediciones La Flor. Buenos Aires.

1994, donde los establecimientos educativos pasaron a depender de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En este período, el rol del Estado fue fuertemente cuestionado con posturas que abogaban, en principio, por una total prescindencia del mismo respecto de la esfera económica pero no limitándose exclusivamente al papel empresarial del sector público sino extendiéndose al papel distributivo que tradicionalmente éste desempeñó a través de las políticas sociales de carácter universalista. Examinándose el papel que le cupo al gobierno justicialista que asumió en 1989, es de destacar que éste respondió afirmativamente a las presiones internacionales (organismos financieros multilaterales -FMI, Banco Mundial, BID) e internas (poder económico) adoptando un modelo de neto corte neoliberal e implementando las reformas económicas estructurales orientadas al mercado, impulsado por el Consenso de Washington, que es continuado luego de diez años por el gobierno de la Alianza (UCR - FREPASO) que ganó los comicios de 1999.

Durante la vigencia del modelo anterior (sustitución de importaciones), las políticas de formación profesional (capacitación laboral) estaban implícitas en los mecanismos proteccionistas, ya que ellos permitían mantener los puestos de trabajo y aun incrementarlos mediante la protección que recibían las empresas en aquellos sectores que resultaron dinamizados por la aplicación del modelo. Con el cambio de modelo se reconceptualizaron los enfoques de políticas económicas y sociales; particularmente las políticas de capacitación laboral tienen como objetivos, entre otros, dar una respuesta rápida a los nuevos requerimientos que genera la apertura de la economía y la reconversión productiva, y el efecto que éstas producen sobre el nivel de empleo.

3.2.2. ¿Cuál fue el marco legal que fijó los objetivos de la política de capacitación laboral?

La Ley Nacional de Empleo (N° 24.013/91), conocida en los debates como de flexibilidad laboral, fue quien fijó los objetivos de la política de capacitación laboral. A través de esta ley, el Poder Ejecutivo impulsó una profunda reforma laboral que modificó completamente el esquema que había regido la Argentina durante medio siglo, destacándose que con ella se incorporaron las modalidades de empleo promovidas o atípicas. En la economía argentina anterior a 1991 los costos laborales se ajustaban a través de los mecanismos de disminución salarial que posibilitaba la inflación, pero a partir de 1991, con el inicio de la estabilidad y la reforma económica, los empresarios recurren masivamente a ajustar sus costos por vía de la flexibilidad laboral. Se inicia así el ciclo de flexibilización de las regulaciones laborales, con eje en la reforma de la Ley de Contrato de Trabajo (L.C.T.), que había sido sancionada en 1974 con el N° 20.744.

Las organizaciones empresarias, en particular la UIA, habían planteado la necesidad de reformar la L.C.T. en materia de indemnizaciones con los argumentos: alta litigiosidad; pérdida de productividad y rigidez de la llamada movilidad externa por costos elevados e inciertos, especialmente al inicio de la relación laboral. Para atender estas cuestiones el Gobierno de Menem dio inicio a una serie de reformas que se concentraron no sólo en la disminución de los costos de extinción del contrato de trabajo, sino también en la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social. Así, la L.N.E. constituyó la primera gran reforma de la L.C.T. en cinco temas: (i) creó contratos temporales promovidos, con plazos de vigencia determinados, que fueron conocidos con el nombre de contratos basura, apodo que les viene de España, donde se generó el modelo aplicado en Argentina; (ii) restableció un tope sobre las indemnizaciones por despido; (iii) reguló el seguro de desempleo; (iv) contempló nuevas hipótesis de indemnizaciones agravadas vinculadas al trabajo no registrado; (v) creó un procedimiento preventivo para las empresas en situación de crisis. También dispuso cuatro exenciones de aportes patronales (excepto Obras Sociales) por: (i) fomento del empleo, para trabajadores inscriptos como desempleados; (ii) lanzamiento de una nueva actividad; (iii) para primer empleo de jóvenes hasta 24 años; (iv) para trabajo-formación en primer empleo de jóvenes hasta 24 años.

Es significativo la funcionalidad de la L.N.E. a las necesidades de las empresa, que aplicaron una estrategia pasiva de adaptación a la economía abierta de libre mercado, a través de cambios en el perfil de la demanda de la fuerza laboral, la reducción de costos laborales vía la sustitución de personal con contrato de duración indeterminada por contratos flexibles y el réemplazo de personal con salarios más altos por salarios más bajos en el mismo puesto de trabajo. Dicho en otros términos la modificación más importante es la progresiva sustitución de asalariados estables por personal con contratos por tiempo determinado y con salarios más bajos.

Dentro del marco legal también se debe mencionar como complementarios a: (i) la Ley de Transferencia de Escuelas (N° 24.049/91), por la que se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el MCyE y por el CONET; y (ii) los decretos 340/92 y 1547/94, que establecen la figura de la pasantía de carácter "educativo", sobre la cual no se aplica la legislación laboral ni la de seguridad social.

Una rápida justificación de las decisiones adoptadas por el gobierno de Menem tanto en materia de educación como de salud (el que también fue radicalmente reformado) se basa en el diagnóstico del escenario encontrado, definido como de ineficiencia en el gasto social destinado a solventar el funcionamiento de los respectivos sectores, baja capacitación de los

cuadros administrativos provinciales y municipales responsables de la implementación de las acciones desconcentradas en los años setenta e incapacidad del Estado nacional para generar consensos globales acerca de la importancia estratégica de estas áreas ⁴⁵.

3.2.3. *¿Cómo se transformaron, en la década del noventa, los objetivos teóricos de las políticas públicas de capacitación laboral en objetivos de un Programa concreto y cuál es el grado de concordancia entre ambos?*

Las transformaciones económicas de la década del noventa requerían de una mejora cualitativa de los recursos humanos y la adquisición de destrezas, para poder aumentar la competitividad sistémica que ya no está basada en la explotación excesiva de los recursos naturales sino en la incorporación del progreso técnico. Dentro de la lógica del modelo, para mejorar la competitividad sistémica, pero justificándola en términos éticos como herramienta de política social, se utilizó la capacitación laboral a jóvenes. De acuerdo a lo ocurrido se puede sostener que:

(i) Durante los ochenta y los primeros años de los noventa existió cierta indiferencia o ignorancia de parte de los organismos multilaterales de crédito con respecto a las políticas sociales. Ellos sustentaban la firme creencia en el denominado “efecto derrame” que se produciría luego de implementadas las reformas económicas necesarias pero, para sorpresa de los ideólogos, tal como lo señala Navarro (1999),⁴⁶ los primeros balances de las reformas demostraron que en la práctica ese efecto teórico no se producía. Sin embargo, no se produjeron ajustes a la estrategia sino todo lo contrario, se profundizó la utilización de mecanismos de mercados en la prestación de servicios. Esto ha sido coherente con el modelo neoliberal y los objetivos de política adoptados por el gobierno que buscó reducir o eliminar las actividades del Estado, desarrollando e introduciendo la competencia de mercados o cuasi-mercados a todos los niveles posibles.

(ii) En la nueva estrategia, el papel del gobierno cambió progresivamente pasando de ser proveedor de capacitación (como ocurría con los programas basados en las instituciones públicas de formación profesional y escuelas) a ser contratista de servicios como en el caso de estudio (*Proyecto Joven*). Según la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID: “El problema con las instituciones públicas de capacitación es que tienden

⁴⁵ Acuña, Carlos; Kessler, Gabriel; Repetto, Fabián (2002). “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, coordinado por Center for Latin American Social Policy -CLASPO-. The University of Texas at Austin. Buenos Aires.

⁴⁶ Navarro, Francisco (1999). “Rumbos y derrumbes: El horizonte intelectual de la política contemporánea”, en Cavarozzi, Marcelo (comp.): *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*. Universidad Nacional de San Martín - Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.

a ser consideradas como un derecho, lo cual da lugar al despilfarro y a la frustración, pues nada acontece una vez impartida la capacitación”.⁴⁷ Como agente financiero, el gobierno estableció normas para la contratación de la capacitación, selección de proveedores y ofertas, generalmente en base a procedimientos de adquisiciones fijados por el organismo multilateral de financiamiento.

(iii) La lógica de la intervención estatal en la Argentina en los noventa fue concordante con una estrategia macro (regional) en el área educativa y de formación profesional y se apoyó en la erosión del CONET (organismo autárquico, especializado y de cobertura nacional, que promovía la capacitación, actualización, especialización y formación profesional y artesanal requerida por el proceso de desarrollo y cambio de la Nación) y su posterior disolución, que se concretó mediante la transferencia de las escuelas públicas al ámbito provincial y el fomento de la creación y desarrollo de un mercado privado de empresas de capacitación. La reforma de la capacitación (formación profesional), dentro de este contexto más amplio de reforma de la enseñanza, se realizó con el apoyo técnico-intelectual y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. La nueva estrategia de educación primaria y secundaria abandonó la vieja línea de las escuelas técnicas y exploró nuevas alternativas, quitando al sistema anterior la tarea de preparación para ocupaciones específicas. Según el BID (1999), hace veinticinco años el CONET era un orgullo del país, sin embargo a partir de la crisis de la década de los ochenta se experimentaron problemas para emplear a los egresados y la capacitación se ajustaba lentamente a los nuevos tiempos; además la institución perdió su capacidad de reacción y su personal resultó también politizado, no encontrándose una solución fácil para su reforma.

(iv) A través del *Programa* se ejecutó temporalmente una política selectiva de autofocalización, con alcance reducido, mediante la derivación de los recursos financieros de una política universal ejecutados hasta entonces a través del CONET, de esta forma se tergiversó el derecho universal a la formación profesional fijado por la Constitución de la Nación Argentina, la cual en el artículo 19 establece que el Estado debe: “Proveer lo conducente al desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”. El *Proyecto Joven* implementado es una muestra concreta del cambio en el

⁴⁷ Unidad de Educación - Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo (1999). Formación Profesional y Técnica: Una estrategia para el BID. Este trabajo plantea una serie de propuestas para mejorar la capacitación y reformar las instituciones, recomendando que: “El rompimiento del monopolio de las grandes instituciones estatales de capacitación es siempre una buena política. Chile Joven y Proyecto Joven (Argentina) son ejemplos clave de esta estrategia”.

rol del Estado, que sintéticamente puede caracterizarse como de un papel subsidiario, por lo cual él abandona la ejecución de las acciones de capacitación, delegando en oferentes privados y eventualmente públicos -si éstos logran superar los obstáculos formales impuestos para impedir su participación-, sometidos a competencia a través de licitaciones, la provisión de estos servicios. El Estado asume el diseño y financiamiento del programa, definiendo población objetivo y mecanismos de evaluación. A su vez, la operativa seguida delega a las "señales de mercado" (carta de ofrecimiento de pasantías por parte de las empresas) el establecimiento de la pertinencia de las acciones propuestas por los oferentes.

(v) En términos de población objetivo, al considerar la focalización hacia jóvenes desocupados, el *Programa* dirigió sus acciones a un grupo en desventaja respecto de otros grupos que muestran una mejor situación relativa en términos de inserción laboral. La estrategia seguida responde al criterio de autofocalización de la población objetivo. Esto implica, en teoría, que la oferta formativa constituye un atractivo efectivo para aquellos jóvenes que se encuentran en las condiciones de potenciales beneficiarios, a la vez que la atracción no operaría respecto de otros sectores de la población para quienes los beneficios del *Proyecto Joven* no representan una alternativa para incrementar las posibilidades de empleo o mejorar su nivel de ingreso.

(vi) Por último, con respecto a la coherencia de la intervención con las necesidades del contexto económico, de evaluaciones internas e informes elaborados por instituciones externas de supervisión contratadas por el *Programa* se ha observado la baja pertinencia de los instrumentos diseñados para la detección de demanda. Debido al criterio adoptado, las acciones se alejaron de las políticas con orientación al mercado. El principio original teórico se basaba en dos conceptos fundamentales: (i) contratación competitiva de la capacitación por los patrocinadores del *Proyecto Joven*, en lugar de la operación directa de los cursos; y (ii) la celebración de contratos únicamente con aquellos operadores que podían garantizar la existencia de un empleo a la espera del egresado, luego de finalizada la pasantía. Si bien en el capítulo III se puede observar que en general la tasa de empleo de los egresados ha sido superior a la de los grupos de control, los guarismos fueron muy inferiores a los valores previstos durante la etapa de análisis del proyecto.

También es importante señalar que en la mayoría de las empresas el piso de instrucción requerida al personal es la escuela primaria completa, nivel de instrucción que sólo sirve para competir por puestos de operario no calificado. De hecho, un tercio o más de los establecimientos pequeños y medianos exige educación secundaria para ocupar posiciones de operario semi-calificado o calificado, y en las firmas grandes, una proporción semejante pone ese requisito para los operarios no calificados. La mitad de este estrato y el 40% de las

empresas medianas establecen que sus operarios calificados deben haber completado la escuela secundaria. Para ser supervisor o capataz, casi dos tercios de las empresas chicas o medianas y cuatro de cada cinco de las grandes ponen como requisito poseer educación secundaria completa o más. En tanto que para personal de oficina, esto es el requisito del 96% de las empresas, y para vendedores, el 81% (Godio, Cortina y otros, 1998).⁴⁸

Esto sugiere que las posibilidades de acceso a un empleo como de movilidad para quienes cursaron sólo la escuela primaria -y en la mayoría de los casos para los que no completaron el nivel medio de enseñanza- son sumamente reducidas. Lo cual es consistente con la observación de la concentración del desempleo entre las personas con menor instrucción. Esto permite ver que en la medida que la reconversión se extienda a las empresas de menor tamaño, habrá una elevación sostenida de los requisitos educativos mínimos. De no mediar un aumento correlativo de la oferta de calificaciones, puede esperarse una mayor segmentación del mercado. El futuro del empleo en el país de este modo está signado por empleos de escasa protección y estabilidad, pero sólo accesibles a trabajadores con requisitos mínimos de educación con piso en la escuela secundaria. Lo cual permite pensar que el problema pudo haber sido atendido con otro tipo de respuesta, más acorde al contexto socioeconómico que se estaba consolidando, la cual se plantea en bajo el título de *nuevas iniciativas y estrategias orientadas a los jóvenes*, en el Capítulo VI.

⁴⁸ Godio, Julio, Cortina, Rubén y otros (1998). *La incertidumbre del trabajo: qué se esconde detrás del debate por la estabilidad laboral en Argentina?* Editorial Corregidor. Buenos Aires

Cuadro II.1. Tasas de desempleo abierto por aglomerado urbano

Aglomerado urbano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total aglomerados relevados	8,6	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5	15,4
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	5,2	5,4	5,0	9,2	9,0	14,3	11,9	13,1	9,5	10,5	11,2
Partidos del Conurbano	10,2	6,7	7,3	11,2	11,9	22,6	20,4	18,6	15,8	17,5	17,9
Gran Buenos Aires	8,6	6,3	6,6	10,6	11,1	20,2	18,0	17,0	14,0	15,6	16,0
Bahía Blanca	11,4	10,1	10,0	13,9	15,8	20,2	20,5	19,5	14,0	8,8	16,5
Gran La Plata	6,2	6,7	6,3	7,2	8,9	15,4	19,1	17,2	12,2	12,3	14,8
Mar del Plata y Batán	...	...	...	...	...	...	20,1	19,3	15,4	18,2	14,6
Gran Catamarca	10,5	7,8	10,1	9,5	8,1	12,4	16,5	14,8	11,4	10,7	19,6
Gran Córdoba	7,4	4,1	4,8	6,8	7,8	15,2	17,2	18,6	12,5	14,2	13,4
Río Cuarto	...	...	...	...	...	...	18,4	14,2	12,2	11,6	13,2
Corrientes	6,7	4,0	3,4	4,7	9,6	15,3	12,9	14,9	13,2	14,0	13,4
Gran Resistencia	5,1	5,7	4,5	6,4	7,2	12,5	11,9	13,2	10,4	9,5	10,4
Comodoro Rivadavia	11,3	13,7	12,9	14,8	10,9	14,0	13,5	12,1	10,6	12,4	12,1
Paraná	9,1	7,7	5,3	8,8	8,8	13,3	11,8	13,8	11,6	13,4	17,2
Concordia	...	...	...	...	...	...	20,6	13,6	13,6	13,8	22,4
Formosa	7,3	8,5	7,7	8,6	7,7	5,4	8,3	8,1	6,7	8,6	10,3
S.S. de Jujuy	7,7	5,1	8,8	6,7	8,5	12,7	12,5	18,0	16,1	16,3	18,8
Santa Rosa y Toay	3,2	2,4	4,0	4,0	5,7	8,5	11,8	11,8	10,0	11,6	10,8
La Rioja	5,5	6,6	7,4	8,4	6,0	11,7	10,5	10,3	9,7	8,3	10,7
Gran Mendoza	6,0	4,2	4,1	4,4	6,0	6,8	7,4	7,9	5,9	7,6	9,8
Posadas	8,0	7,8	6,8	6,6	11,2	9,7	7,6	6,6	4,3	5,7	7,7
Neuquén y Plottier	6,6	7,8	6,4	11,9	10,7	16,7	13,0	12,7	13,3	13,7	17,7
Salta	8,8	6,2	8,7	10,6	10,7	18,7	21,1	15,9	14,7	14,6	13,8
Gran San Juan	9,3	11,0	7,4	5,9	9,4	16,8	13,6	11,6	8,5	8,1	15,1
San Luis-El Chorrillo	4,6	5,5	4,3	7,2	7,6	10,3	12,7	11,8	8,7	7,3	7,5
Río Gallegos	3,3	3,8	3,9	4,5	6,1	7,4	7,2	4,6	4,7	4,3	1,9
Gran Rosario	10,4	10,9	10,1	10,8	13,1	20,9	19,7	16,1	13,8	14,9	18,5
Santa Fe-Santo Tomé	10,6	14,5	9,5	13,5	16,9	20,9	21,2	18,4	15,5	16,9	16,1
Santiago del Estero y La Banda	4,2	4,1	2,8	4,0	2,7	8,6	11,8	11,1	9,8	7,2	8,6
Ushuaia-Río Grande	12,4	12,1	10,4	11,3	5,7	9,0	11,2	11,3	9,9	10,3	9,8
Gran Tucumán y Taffí Viejo	11,5	11,8	12,1	14,2	14,8	19,9	18,6	16,1	14,8	19,2	19,9
Total aglomerados del interior	8,3	7,9	7,3	8,8	10,1	15,4	15,9	14,9	12,0	12,9	14,5

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, en base a EPH mediciones de mayo, INDEC.

Cuadro II.2. Tasas de desempleo abierto de Jóvenes^{1/} por aglomerado urbano^{2/}

Aglomerado urbano - Medición de Mayo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total aglomerados relevados	18,4	15,5	14,8	19,0	21,2	34,4	30,1	29,0	25,0	26,4	29,2
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	13,6	13,4	12,2	16,8	15,5	26,0	20,8	24,1	13,9	19,7	23,9
Partidos del Conurbano	18,7	13,0	13,1	18,9	21,1	38,8	32,6	29,9	28,0	28,1	30,9
Gran Buenos Aires	17,3	13,1	12,9	18,4	19,9	35,9	30,0	28,7	25,1	26,3	29,3
Bahía Blanca	28,2	26,8	21,8	29,1	31,1	41,2	37,2	39,2	29,2	16,2	31,9
Gran La Plata	15,1	15,9	14,2	16,3	26,1	38,0	39,9	36,9	26,6	25,3	26,4
Mar del Plata y Batán	...	...	...	...	...	...	29,1	35,5	30,8	39,7	24,5
Gran Catamarca	32,0	20,5	26,6	25,9	23,2	28,0	35,5	32,3	21,6	20,2	36,8
Gran Córdoba	16,9	12,5	12,4	15,6	16,4	29,2	32,4	31,6	21,3	25,6	26,5
Río Cuarto	...	...	...	...	...	...	33,2	29,8	26,7	20,5	25,1
Corrientes	21,2	7,8	...	11,6	22,2	30,9	28,0	26,4	26,7	33,5	25,9
Gran Resistencia	9,4	14,0	10,1	15,0	16,5	30,5	27,2	27,0	24,2	20,0	20,4
Comodoro Rivadavia	...	26,2	26,7	26,0	22,0	25,1	32,8	24,7	22,2	20,7	25,3
Paraná	21,6	23,6	13,8	18,6	19,5	29,5	25,6	32,8	29,9	32,5	36,9
Concordia	...	...	...	...	...	...	34,9	27,1	24,0	26,9	41,3
Formosa	...	24,5	23,6	23,1	18,0	13,1	24,2	19,8	17,7	19,3	27,1
S.S. de Jujuy	20,1	12,0	20,4	18,4	21,5	31,4	30,6	33,2	33,8	33,8	36,5
Santa Rosa y Toay	9,1	7,1	15,2	11,3	14,3	19,6	26,0	29,7	23,5	28,5	22,5
La Rioja	10,0	15,7	21,0	21,0	18,3	26,0	23,5	21,8	22,7	19,4	22,5
Gran Mendoza	14,9	11,9	11,1	10,7	15,1	15,6	16,4	13,8	13,0	16,9	22,6
Posadas	...	17,1	16,8	14,5	22,5	17,5	13,6	14,5	7,0	11,8	16,7
Neuquén y Plottier	19,6	18,3	12,1	26,3	24,3	34,3	26,1	19,8	28,1	23,7	37,2
Salta	23,9	21,3	18,9	25,2	23,8	38,4	32,2	32,0	31,0	26,5	24,6
Gran San Juan	23,8	27,7	20,4	15,9	27,1	37,5	33,4	27,0	16,9	21,0	31,6
San Luis-El Chorrillo	11,2	16,8	12,9	21,0	14,8	17,8	22,4	24,1	15,2	16,5	14,8
Río Gallegos	7,8	11,1	9,0	14,0	17,2	18,3	20,7	15,2	9,5	10,1	6,5
Gran Rosario	26,1	24,4	25,0	20,4	28,1	38,9	34,4	30,6	29,8	31,3	36,9
Santa Fe-Santo Tomé	26,4	34,7	25,7	35,9	37,0	41,5	43,1	41,2	34,1	35,6	34,3
Santiago del Estero y La Banda	...	8,8	7,4	9,4	7,2	18,2	23,7	24,4	18,4	14,1	17,9
Ushuaia-Río Grande	...	28,5	17,4	27,7	17,4	21,3	27,8	23,3	21,1	23,8	24,5
Gran Tucumán y Tafi Viejo	22,6	23,2	25,4	32,0	30,6	39,2	31,8	33,9	29,0	34,9	37,9
Total aglomerados del interior	20,3	19,3	18,2	20,0	23,2	31,7	30,4	29,6	24,8	26,5	29,1

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

^{1/} Personas menores de 25 años.

^{2/} Para su elaboración se utilizan las bases usuarias de la EPH, INDEC.

Cuadro II.3. Tasas de actividad por aglomerado urbano^{1/} Mujeres

Aglomerado urbano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total aglomerados relevados	27,5	27,7	28,3	30,8	30,1	32,1	30,1	31,5	32,3	33,1	32,9
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	34,8	36,3	36,1	38,3	36,8	41,3	38,5	40,6	42,1	42,4	41,0
Partidos del Conurbano	25,6	25,0	26,2	31,1	30,0	32,8	29,7	31,8	32,8	34,9	33,7
Gran Buenos Aires	28,3	28,1	29,0	33,1	31,8	35,1	32,1	34,2	35,3	36,9	35,7
Bahía Blanca	26,8	26,7	28,8	29,1	31,1	31,6	30,5	33,8	33,9	30,4	31,4
Gran La Plata	26,0	28,4	29,0	30,6	27,2	31,3	33,4	34,2	34,7	34,7	37,2
Mar del Plata y Batán	...	...	...	...	...	...	32,5	35,8	32,7	32,4	34,8
Gran Catamarca	28,0	26,1	26,2	27,1	27,6	29,8	28,0	31,5	27,5	29,8	31,6
Gran Córdoba	26,7	26,2	26,2	28,1	28,5	28,4	27,0	28,4	29,4	30,5	32,6
Río Cuarto	...	...	...	...	...	...	32,1	28,2	30,4	28,5	27,4
Corrientes	22,9	23,6	...	20,5	22,9	26,7	24,1	26,3	27,0	26,7	27,9
Gran Resistencia	26,2	23,6	23,0	24,5	23,7	23,9	24,1	23,5	24,9	23,3	24,9
Comodoro Rivadavia	...	25,4	26,8	25,9	23,8	28,1	25,8	26,4	29,1	27,7	29,8
Paraná	25,9	25,1	24,7	27,3	25,3	26,9	27,7	28,4	28,1	32,9	31,8
Concordia	...	...	...	...	...	...	22,5	21,9	23,4	26,1	26,4
Formosa	...	24,5	23,3	23,4	24,2	24,2	24,8	21,9	24,7	23,1	22,0
S.S. de Jujuy	24,0	24,3	27,0	26,1	26,1	26,6	23,5	27,3	28,1	27,3	28,2
Santa Rosa y Toay	28,5	29,1	28,2	27,0	28,8	30,9	32,7	34,3	34,7	35,3	35,6
La Rioja	26,3	27,3	27,2	27,0	25,6	27,1	26,5	26,9	29,6	28,7	28,9
Gran Mendoza	25,0	27,8	26,4	25,8	27,5	25,1	27,3	26,4	26,8	27,6	27,7
Posadas	...	27,4	26,7	30,9	28,9	26,0	26,8	27,9	27,0	26,4	25,9
Neuquén y Plottier	27,4	29,9	31,4	32,2	30,7	29,9	31,7	21,9	33,4	35,4	34,3
Salta	25,6	26,0	28,1	29,1	29,8	31,2	29,4	31,3	31,3	32,9	31,7
Gran San Juan	22,5	24,6	23,3	22,6	24,7	27,4	27,5	25,4	25,8	26,3	30,1
San Luis-El Chorrillo	26,1	26,3	25,4	26,9	28,4	27,7	27,2	28,3	25,2	25,4	23,4
Río Gallegos	26,5	24,6	27,6	27,5	28,5	28,0	28,4	28,0	30,5	29,4	30,1
Gran Rosario	26,3	27,4	28,6	27,9	29,2	30,4	27,5	26,4	27,7	27,8	27,2
Santa Fe-Santo Tomé	28,9	32,9	30,8	30,9	33,9	32,1	29,6	29,6	29,6	27,5	29,6
Santiago del Estero y La Banda	...	26,6	26,2	25,3	25,1	23,0	24,6	24,6	23,4	22,8	22,0
Ushuaia-Río Grande	...	32,4	32,6	34,0	30,9	29,3	31,2	31,2	32,6	33,8	28,5
Gran Tucumán y Tafi Viejo	26,7	28,6	28,2	27,3	26,4	25,7	25,7	28,5	27,4	26,3	29,8
Total aglomerados del interior	26,1	27,0	27,3	27,5	27,8	28,2	27,9	28,4	28,9	28,9	29,8

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

^{1/} Para su elaboración se utilizan las bases usuarias de la EPH mediciones de mayo, INDEC.

Cuadro II.4.: Matriz de Financiamiento Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

CATEGORIAS DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO (en dólares estadounidenses)				Distribución Matriz de Financiamiento
	BID 816-OC	BID 925-SF	Gobierno	TOTAL	
1000 - Administración	0,00	0,00	30.237.000,00	30.237.000,00	13,68%
1100 - Unidad Ejecutora Central	0,00	0,00	29.545.000,00	29.545.000,00	13,37%
1200 - Unidad Ejecutora MTSS	0,00	0,00	692.000,00	692.000,00	0,31%
2000 - Costos Directos	119.360.000,00	17.502.000,00	27.536.000,00	164.398.000,00	74,39%
2100 - Cursos Capacit y Pasantía	119.360.000,00	9.148.000,00	21.385.000,00	149.893.000,00	67,82%
2200 - Cursos Autoemp.y Microemp.	0,00	7.288.000,00	4.373.000,00	11.661.000,00	5,28%
2300 - Cursos Inserc Ocupacional	0,00	1.066.000,00	1.778.000,00	2.844.000,00	1,29%
3000 - Costos Concurrentes	0,00	3.312.000,00	5.939.000,00	9.251.000,00	4,19%
3100 - Fortalec. Institucional	0,00	1.312.000,00	1.310.000,00	2.622.000,00	1,19%
3200 - Promoción	0,00	0,00	4.629.000,00	4.629.000,00	2,09%
3300 - Evaluación	0,00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	0,90%
4000 - Sin Asignac. Especifica	660.000,00	0,00	1.766.000,00	2.426.000,00	1,10%
4100 - Varios e Imprevistos	0,00	0,00	1.766.000,00	1.766.000,00	0,80%
4200- FIV	660.000,00	0,00	0,00	660.000,00	0,30%
5000 - Costos Financieros	11.980.000,00	1.186.000,00	1.522.000,00	14.688.000,00	6,65%
5100 - Intereses Financieros OC	11.320.000,00	966.000,00	0,00	12.286.000,00	5,56%
5200 - Comisión de Crédito			1.522.000,00	1.522.000,00	0,69%
5300 - F.I.V. O.C/ SF	660.000,00	220.000,00	0,00	880.000,00	0,40%
Total General	132.000.000,00	22.000.000,00	67.000.000,00	221.000.000,00	100,00%
Pari-passu	59,73%	9,95%	30,32%		

Fuente: Convenios de Préstamos BID 816/OC-AR y 925/SF-AR

Cuadro II.5.: Matriz de Financiamiento Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes

CATEGORIAS DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO (en dólares estadounidenses)			Distribución Matriz de Financiamiento
	BID 1031-OC	Gobierno	TOTAL	
1.0 Capacitación y Orientación				
Laboral	150.000.000,48	150.000.000,00	300.000.000,48	99,50%
1.1 Administración	10.000.000,00	15.000.000,00	25.000.000,00	8,29%
1.2 Capacitación Laboral	128.000.000,00	126.000.000,00	254.000.000,00	84,24%
1.3 Consejos de Formación Profesional	2.000.000,00	2.000.000,00	4.000.000,00	1,33%
1.4 Apoyo a la Búsqueda de Empleo	10.000.000,48	7.000.000,00	17.000.000,48	5,64%
3.0 Costos Financieros	1.515.151,52	0,00	1.515.151,52	0,50%
3.1 - F.I.V.	1.515.151,52	0,00	1.515.151,52	0,50%

Fuente: Convenio de Préstamo BID 1031/OC-AR

Recuadro II.1: Características de la oferta formativa en las décadas del 30' al 50'

Oferta formativa		Características
Vigente en la década del 30'	Escuela Industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: brindar formación para acceso a la universidad en distintas ramas de la ingeniería, a jóvenes con educación primaria completa. • Duración: 6 a 7 años. • Título: técnico especializado.
	Escuela de Artes y Oficios	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: formar a jóvenes con 4° grado de primaria completo en artesanos en ciertos oficios. • Duración: 3 años obligatorios más uno optativo de práctica. • Título: certificado de aptitud (3° año) y de acreditación (4° año).
	Escuela Técnica de Oficio	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: formar a jóvenes con escolaridad primaria completa, en obreros calificados en diversas actividades. • Duración: 4 años. • Título: certificado de obrero calificado.
Implementadas por la CNAOP en la década del 40'	Aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: estaban dirigidos a aprendices de 14 a 16 años, que trabajaran 4 horas diarias, con educación primaria completa. • Duración: 3 años con 48 horas semanales de clases. • Título: experto en un oficio determinado.
	Complementarios para jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: estaban dirigidos a menores de 16 a 18 años, con educación primaria completa, que trabajaran 8 horas diarias con certificado de trabajo en la industria. • Duración: 3 años con 24 horas semanales de clases. • Título: certificado de experto en un oficio determinado.
	Complementarios para adultos	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: formar a mayores de 16 años, con educación primaria completa, que hubieran realizado un curso preparatorio previo de un año, y que trabajaran 8 horas diarias en la especialidad elegida. • Duración: 1 a 3 años con 10 a 15 horas semanales de clases, según la especialidad elegida. • Título: certificado de obrero calificado en una especialidad determinada.
	Preaprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: alumnos de la escuela primaria, a partir de 4° grado. La finalidad del curso era orientadora hacia el trabajo, más que en la enseñanza del trabajo mismo.
Dirección de Enseñanza Técnica	Escuelas industriales regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: formar a jóvenes con 4° grado de primaria completo en artesanos en ciertos oficios. • Duración: 3 años obligatorios más uno optativo de práctica. • Título: certificado de aptitud (3° año) y de acreditación (4° año).
	Cursos nocturnos de perfeccionamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: perfeccionar en mecánica, motores, trazado naval, instalaciones eléctricas, construcciones de obra, química industrial y técnica óptica. • Duración: 3 años con 15 horas semanales de estudio. • Título: experto en una especialidad determinada.
	Misiones monotécnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: responder a demandas puntuales en las localidades requirentes, a través del dictado de cursos teórico-prácticos de mecánica del automotor, mecánica rural, carpintería, construcciones, electricidad y agropecuaria. Los participantes debían tener 4° grado de primaria aprobado y 14 años. • Duración: 2 años. • Título: certificado de aptitud
	Escuelas industriales (escuelas fabricas y colonias escuelas)	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: formar a menores inadaptados, deficientes, huérfanos o abandonados, mediante un régimen mixto de enseñanza y producción, tendientes a la atención integral de los participantes. • Duración: 4 años. • Título: certificado de aptitud (3° año) y de acreditación (4° año)

Fuente: Elaboración propia en base a IEERAL (Fundación Mediterránea) e Información Legislativa

Recuadro II.2: Principales opciones formativas del CONET (1959 – 1992)

Instituciones / Cursos	Características
ENET (Escuela Nacional de Educación Técnica)	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: brindar formación técnica adecuada en distintas ramas de la industria y habilitar el acceso a la universidad en distintas ramas de la ingeniería, a jóvenes con educación primaria completa. • Duración: 6 años. • Título: Técnico.
Ciclo de auxiliares técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar capacitación laboral, a quienes hubieran aprobado el ciclo básico de Escuelas de Educación Técnica. • Duración: 1 año. • Título: Certificado de calificación laboral en una determinada rama de actividad.
Curso de constructores de 3ra. categoría	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: habilitar profesionalmente para la construcción de edificios de tres plantas, a mayores de 18 años. • Duración: 4 años. • Título: Maestro mayor de obras.
Cursos para la formación de operarios	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar capacitación laboral a personas mayores de 18 años con educación primaria completa. • Duración: 2 años en horario nocturno. • Título: “Constancia de adiestramiento” en el oficio elegido.
Cursos para la formación de adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar capacitación laboral a jóvenes de 13 a 18 años con educación primaria completa. • Duración: 2 años. • Título: “Certificado de aptitud profesional” en el oficio elegido.
Cursos para profesiones y manualidades femeninas, y de prácticas comerciales y dibujo para ambos sexos	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar capacitación laboral a jóvenes de 13 a 18 años con educación primaria completa. • Duración: entre 3 y 4 años. • Título: “Certificado de aptitud profesional”.
Cursos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar capacitación laboral a jóvenes de 13 a 18 años con educación primaria completa. • Duración: 1 año. • Título: Auxiliar técnico en una determinada rama de actividad.
Cursos prácticos	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar capacitación laboral a mayores de 18 años con educación primaria completa. • Duración: 1 año. • Título: Certificado de habilitación en la especialidad.
Sistema Dual	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: proporcionar formación teórica en las aulas e instrucción práctica en la empresa, a jóvenes menores de 18 años, que hayan cumplido el ciclo básico en escuelas ENET, o tenga el segundo año más un curso de nivelación de 1 año. • Duración: 1 año. • Título: Auxiliar técnico.

Fuente: Elaboración propia en base a IEERAL (Fundación Mediterránea) e Información Legislativa

1. Antecedentes generales. El diagnóstico realizado en Chile en 1990 mostraba una situación paradójica: mientras el sistema productivo presentaba demanda creciente de recursos humanos, importantes sectores de la población, con un alto nivel de escolaridad, se encontraban desocupados y expuestos a un proceso de marginalización laboral, derivado de su escasa experiencia y carencia de competencias. Por ello, el Gobierno que asumió en 1990 emprendió acciones específicas para resolver estos problemas, a fin de evitar que ineficiencias de este tipo inhibieran el crecimiento económico y el desarrollo social.

El esfuerzo se apoyó en acciones de formación, educación para el trabajo y experiencia laboral, que constituyen los principales criterios de selección utilizados por los demandantes de mano de obra.

2. Objetivo general, beneficiarios y cobertura. El objetivo es generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos y que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral. El Programa tiene una duración prevista de 4 años (1991-1994), y su meta es llegar a 100.000 beneficiarios en ese período, es decir la mitad de la población juvenil objetivo. Su costo total es de U\$S 80 millones.

3. Elementos de estrategia. Se trata de un programa "*demand driven*" (orientado a la demanda), con un diseño que posibilita que las acciones de capacitación sean pertinentes a las necesidades del sector productivo.

3.1. El diseño del Programa se desarrolló en un proceso riguroso, poniéndose énfasis en los diagnósticos referidos al mercado de trabajo, situación y condición de la población objetivo y sistema de capacitación, las restricciones técnicas y las fortalezas y debilidades del marco institucional en que él operaría.

3.2. El Programa se propuso asignar los recursos destinados a acciones de capacitación utilizando mecanismos de mercado. El Estado asume el rol de demandante de cursos de capacitación, operando concursos públicos periódicos de nivel nacional. Un gran número de entidades de capacitación, oficialmente reconocidas, actúan como oferentes, compitiendo por obtener los resultados: i) ubicar al estado en un rol de diseño, implantación, supervisión y financiación de políticas, entregando a la iniciativa privada la ejecución de acciones directas; ii) permitir que entidades capacitadoras compitan asegurando estándares de calidad aceptables y precios razonables; iii) un número importante de instituciones de capacitación, detectan las necesidades reales del sistema productivo y diseñan acciones de capacitación pertinentes.

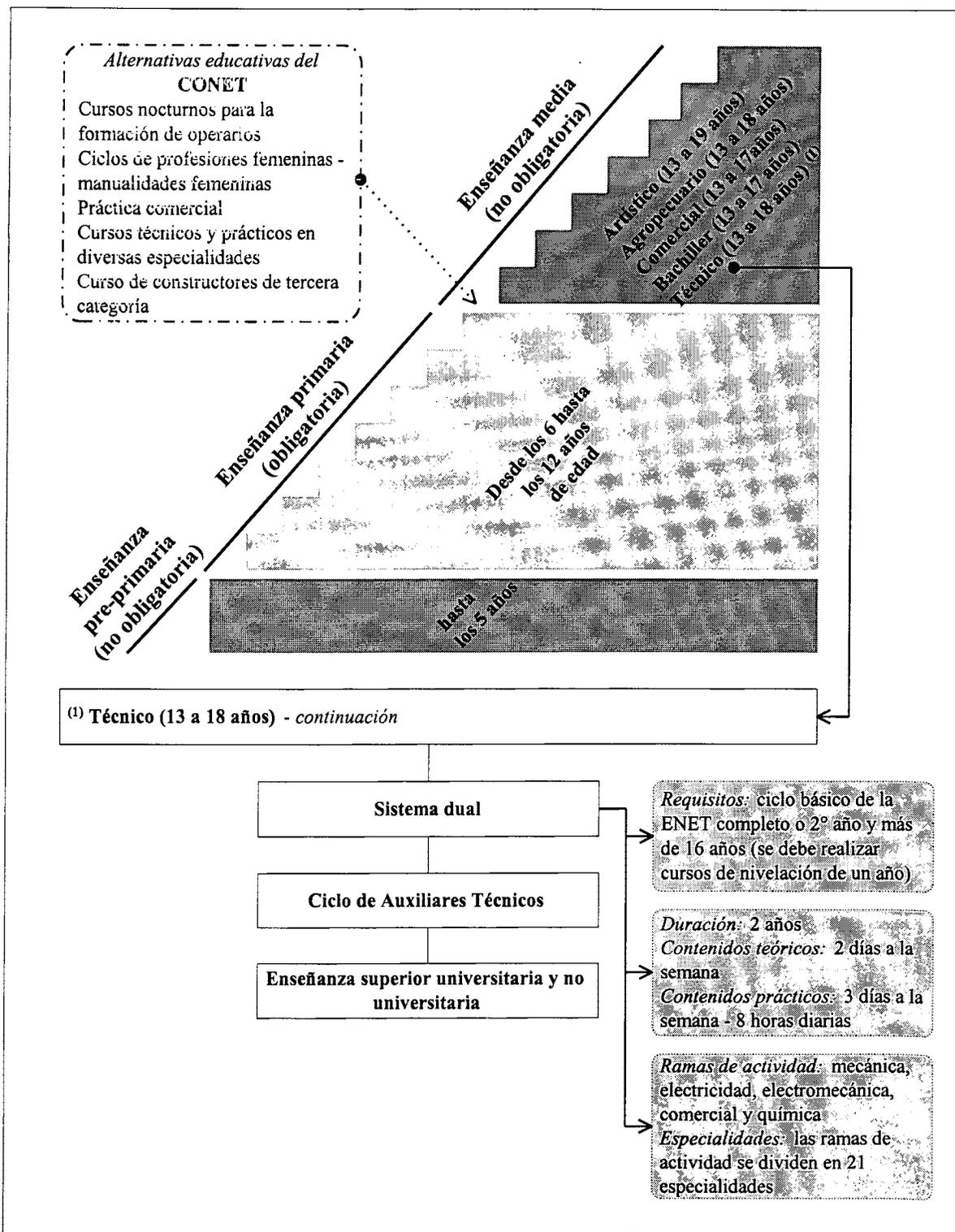
3.3. Debido a que el acceso de los jóvenes a puestos de trabajo se ve dificultado por su carencia tanto de competencias como de experiencia laboral, el diseño del Programa consideró estos dos elementos. Se concibieron mecanismos que entregan a las entidades capacitadoras la responsabilidad de diseñar cursos, cuyos contenidos están sujetos a una detección o compromiso previo de pasantías o actividad productiva independiente.

4. Algunas conclusiones importantes del Informe. Con relación a algunas enseñanzas de la ejecución del Programa, que fueron destacadas en la reunión de evaluación, pueden señalarse:

4.1. El Programa fue concebido para dar respuesta a una problemática muy precisa de un país específico en un momento concreto. Dado que cada país es distinto y las circunstancias cambiantes, intentar replicar de forma mecánica el proyecto chileno a otros países sería un error. Lo que si es reproducible y, seguramente podría repetirse con éxito en otros proyectos, es la metodología y procedimientos seguidos en el País y el Banco en la conceptualización y diseño del Programa

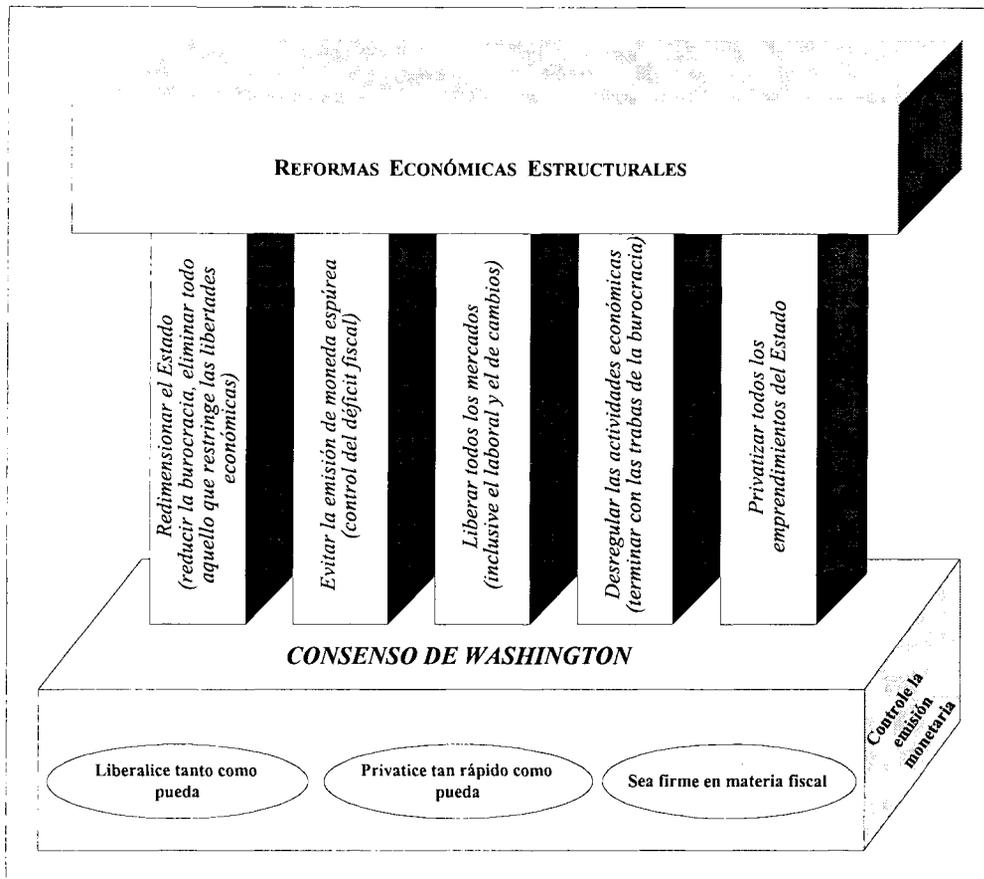
4.2. El principal logro del Programa ha sido generar un gran ejercicio de recuperación y construcción de confianzas mutuas, entre agentes de gobierno, organismos privados de ejecución, empresarios, organismos sociales y jóvenes, en la búsqueda de un objetivo común.

Diagrama II.1: Sistema educativo anterior a la Ley Federal de Educación (con inclusión del CONET)



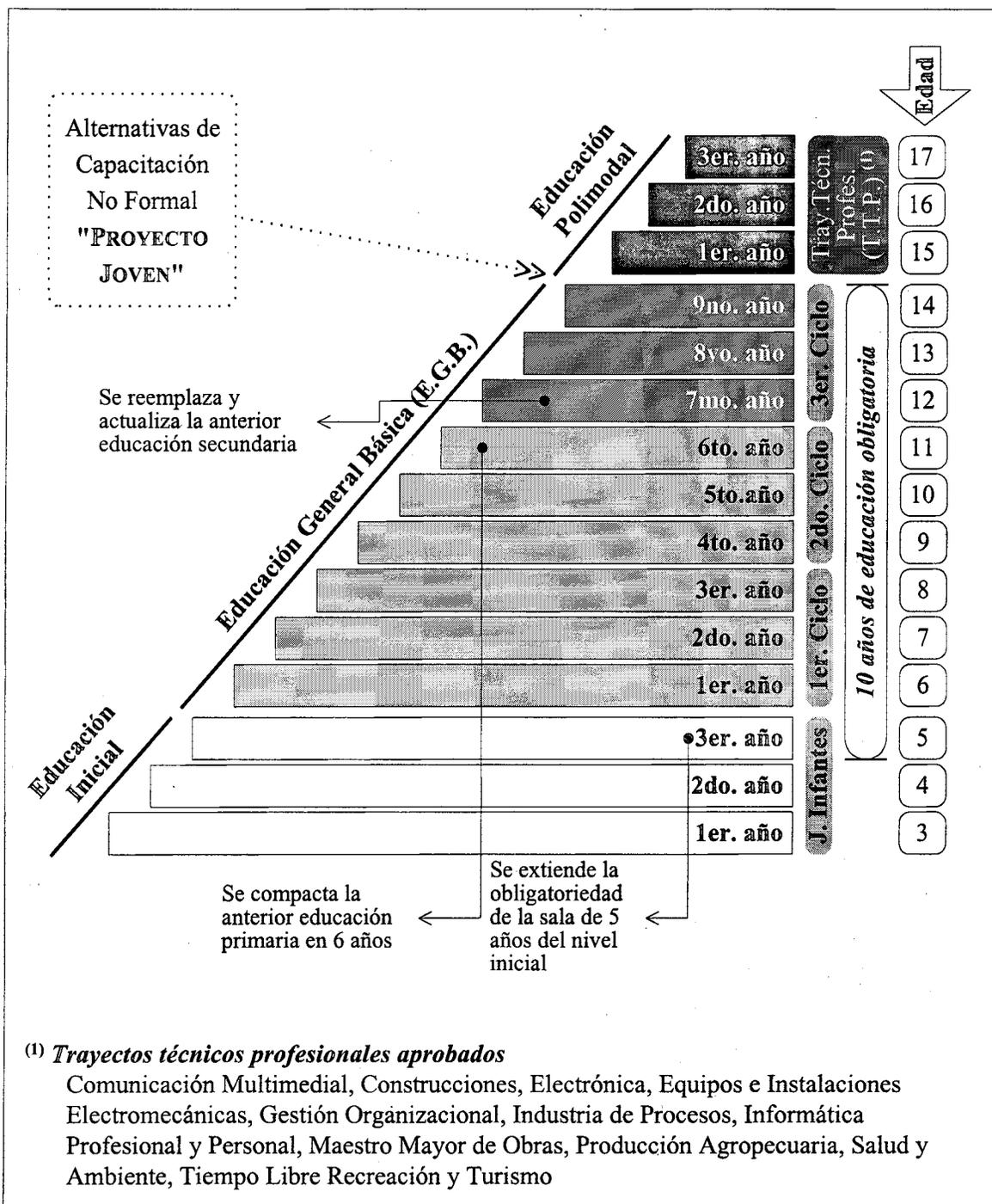
Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación, legislación e IEERAL (Fundación Mediterránea)

Diagrama II.2: Pilares de las reformas económicas estructurales implementadas en los noventa



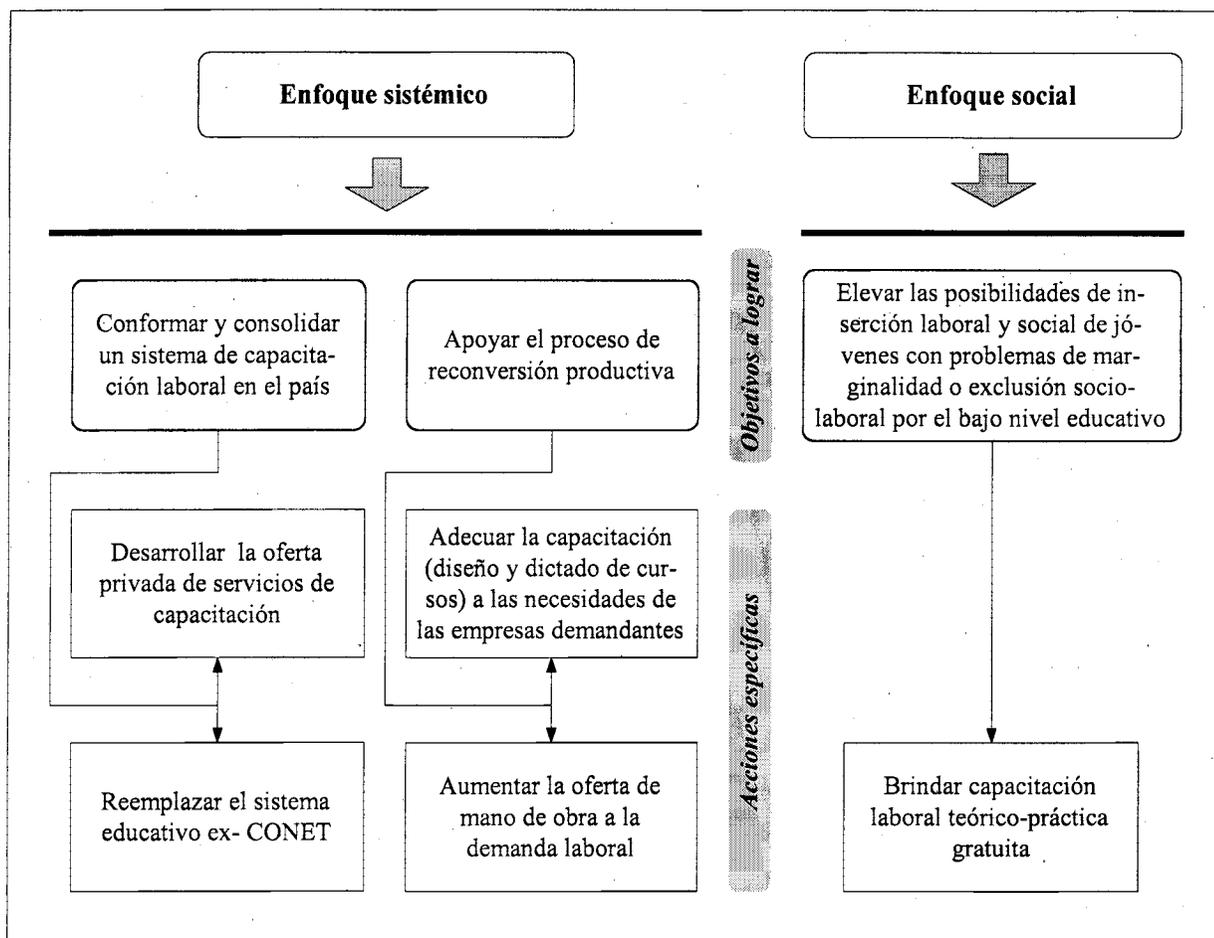
Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa (Diario de Sesiones del Congreso de la R.A.) y Williamson, John (1990): "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*

Diagrama II.3: Sistema educativo según Ley Federal de Educación e inclusión del Proyecto Joven como alternativa de capacitación no formal



Fuente: Elaboración propia en base a Ley Federal de Educación e información del INET

Diagrama II.4: Objetivos del Proyecto Joven incluidos dentro del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva y de Apoyo a la Empleabilidad de Jóvenes Préstamos BID 816-OC / 925-SF y 1031-OC)



Fuente: Elaboración propia en base a documentos de Proyectos (BID) e informes de Programas (PARP-PAPEJ)

Capítulo III

EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTO

Lamentablemente los programas públicos no disponen de un regulador automático que indique el grado de eficiencia de las actividades que se llevan a cabo, cómo pueden realizarse en una forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o en qué circunstancias los recursos utilizados deberían ser derivados a otras actividades del mismo tipo, que produzcan un efecto más significativo en la población (Sulbrandt, 1993).⁶ Salvo excepciones, las políticas y los programas sociales en la Argentina no reciben evaluación de algún tipo. Dentro de las pocas excepciones, se encuentran ciertas evaluaciones que se realizaron siguiendo todos los pasos que las metodologías tradicionales más exigentes han prescrito y otras que se llevaron a cabo de una manera que no satisfacen plenamente los requisitos de una investigación seria y/o donde los informes finales son una cuidadosa selección de lo que puede presentarse en público, llevando un deliberado ocultamiento de todos aquellos puntos que puedan servir para formular algún juicio técnico desfavorable, que puedan implicar la baja del programa o el desplazamiento de los recursos hacia otras actividades (Sulbrandt, 1989).

Para el *Proyecto Joven* objeto de este estudio, el BID definió los principales indicadores para la medición de resultados e impacto, y asignó recursos del préstamo para diseñar e implementar una evaluación y seguimiento permanente. Para el primer tramo el monto de estos recursos (US\$ 2.000.000) representaban el 0,91% del costo total,⁷ acordándose durante la ejecución del mismo que la aprobación del segundo tramo dependería de los resultados de la evaluación intermedia, que realizaría el Banco cuando se hubieran comprometido el 50% de los recursos. Es así que esta actividad -evaluación- no fue una opción del Gobierno Argentino sino una imposición del Banco, siendo ella la primera experiencia para el país en cuanto a acciones masivas de capacitación laboral a jóvenes.

El *Proyecto Joven* se encontraría dentro de los grupos enunciados la 2da. parte del primer párrafo. Su temprana inclusión en esa categoría se basa en el hallazgo de opiniones emitidas por dos prestigiosos investigadores. Por una parte, Cohen (en su carácter de Director del Programa sobre Políticas Sociales para América Latina CEPAL/OEA), refiriéndose a la evaluación de impacto de los cursos correspondientes al segundo y tercer llamado (17.602 vacantes adjudica-

⁶ Sulbrandt, José (1993). "La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, Bernardo (comp.) *Pobreza. Un tema impostergable*. CLAD-FCE-PNUD, Caracas.

⁷ El total ejecutado, según los Estados Financieros al 31-12-2000 (auditados por la Auditoría General de la Nación) asciende a US\$ 912.339.

das), dictaminó: “dado que no se ha completado el trabajo de campo de recolección, necesario para el conjunto de la muestra diseñada, sus resultados alcanzan sólo para mostrar la tendencia en cuanto a los logros de los beneficiarios, en relación al grupo de comparación, respecto de los indicadores referidos a inserción laboral, tiempo de búsqueda, incremento de los ingresos y formalidad en el empleo. [...] los recaudos metodológicos tomados, tanto en la elaboración de la muestra, como en el diseño del cuestionario y en la operacionalización de los indicadores mencionados, cumplen con los requisitos básicos de validez y confiabilidad técnica. En cuanto al análisis de sus resultados, pese a su carácter preliminar, ha sido llevado a cabo con rigurosidad, por lo que las tendencias mostradas en los mismos tienen un alto grado de probabilidad de corresponderse con los resultados definitivos”.⁸

La emisión del informe anterior fue solicitado por las autoridades del *Programa*, para su presentación a una misión del BID, que tuvo por objetivo conceptualizar el tramo II, y a fin de contrarrestar la opinión de uno de los integrantes de esa misión, quien por su parte, respecto de la evaluación antes mencionada, dijo: “[...] los procedimientos metodológicos dejaban bastante que desear pues se los creó a posteriori, no se seleccionaron antes de que comenzara el experimento, sino en el momento de encuestar egresados, lo cual no asegura un grupo de características equivalentes. [...] para el grupo de control se eligieron personas que se habían acercado al programa y decidido no participar, lo cual de por sí implica parcialidad. Pese a estas fallas metodológicas, los dos grupos tenían tasas de empleo análogas al comenzar el seguimiento, lo que indica que empezaron en situaciones similares, y el sesgo de muestreo sería supuestamente igual para hombres y mujeres”. Asimismo, afirmó que “el Programa, estrictamente desde el punto de vista de lo gastado, tuvo un éxito considerable, en comparación al término medio de los préstamos del BID a la Argentina y a otros países, alcanzándose también la metas en cuanto al número de educandos” (Castro, 1996).⁹

Es importante destacar que no hubo un costo explícito por la emisión de la discutida opinión de la CEPAL. Sin embargo sí existió un acuerdo posterior para la realización de un trabajo de investigación dirigido por el firmante del informe y financiado por el *Programa*, y de la celebración de un convenio para la provisión al *Programa* del diseño de un Sistema Integrado de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos (SIFEM). Para ambos se previó la participación de la directora de la unidad ejecutora, pero bajo el rol de consultora. En conjunto se esti-

⁸ Extraído de una nota de las Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe de fecha 27-nov-96, firmada por Ernesto Cohen (Director del Programa sobre Políticas Sociales para América Latina CEPAL/OEA) dirigida a la Dirección Ejecutiva del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva.

⁹ Castro, Claudio de Moura (1996). “Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”, en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* (1997), volumen sobre: “Jóvenes, formación y empleabilidad”, N° 139-140, abril-setiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

maba erogar aproximadamente U\$S 300.000 (de los cuales U\$S190.000 formaban parte del convenio). Sin embargo, sólo se sufragaron los costos del trabajo de investigación, pues el convenio fue anulado en setiembre de 1999 -antes del primer desembolso-, debido a que no se correspondía con las necesidades que tenía el *Programa*, exponiendo las nuevas autoridades de éste el argumento -cierto- que había sido suscrito en forma irregular (sin facultades y en contravención a la normativa de adquisiciones y contrataciones) por las autoridades que les precedieron.

Más allá de este hecho insólito, es irrefutable la necesidad de verificar y estudiar los resultados y efectos de una política pública. Asimismo, los informes de las evaluaciones deberían ser públicos para que los afectados en la sociedad tengan la posibilidad de controlar mejor las decisiones de las autoridades y, ocasionalmente, si las fallas lo ameritaran poder solicitar que esos responsables rindan cuentas de sus errores, de sus excesos o abusos. También, para garantizar la transparencia e imparcialidad, es necesario que la evaluación sea llevada a cabo por un organismo público diferente e independiente del ejecutor de la política, o que el marco legal institucional obligue en forma efectiva al ejecutor a que rinda cuenta y dé explicaciones de los resultados de su actuación (Guerrero Amparán, 1995).¹⁰

Vinculado a la primera parte de la necesidad planteada, en este capítulo se presentan las principales conclusiones de la evaluación de resultados de la intervención estatal realizada en el marco de la investigación, como así también del análisis de los aspectos destacables de las evaluaciones de impacto e informes producidos por órganos internos del *Programa*. Sobre el último aspecto, corresponde señalar que no se pudo realizar todas las evaluaciones previstas en el diseño del proyecto (como ser, por tipo de curso y ubicación geográfica) debido a la falta de información y/o datos apropiados para hacer las comparaciones correspondientes. No obstante estas limitaciones, las conclusiones pueden ser utilizadas como antecedentes para realizar nuevas investigaciones que tengan en cuenta estas aperturas, las que son útiles para comparar las diferencias existentes entre los guarismos a nivel nacional versus los correspondientes a nivel provincial, debiéndose para ello medir los efectos que el *Proyecto Joven* produjo en alguna jurisdicción en particular.

Para la consecución del objetivo específico de indagar los logros alcanzados en cuanto a metas de ejecución, como así también los cambios que se produjeron en los egresados como consecuencia de la intervención estatal, en primer lugar se hizo un análisis con distinto grado de profundidad a: los diversos estados financieros que periódicamente emite el *Programa*; algunos

¹⁰ Guerrero Amparán, J. (1995). "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N°1, México.

registros contables y otros informes que utilizan datos históricos ciertos (auditados); las encuestas a beneficiarios hechas por las empresas de consultoría o encuestadores independientes contratados por el *Programa*; y a los estudios de medición de impacto elaborados por la Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales (Ex-Evaluación de Impacto y Estudios). En segundo lugar: se analizó la correspondencia de las diversas fórmulas utilizadas por el *Programa* para la emisión de sus resultados y conclusiones; se corrigió los cálculos en los casos que correspondía; y se agregaron nuevos datos provenientes de otras fuentes secundarias. Y en tercer lugar se compararon los valores teóricos, definidos como metas en la formulación del *Proyecto Joven*, versus los nuevos valores obtenidos, arribándose a las conclusiones del caso.

1. EVALUACION DE RESULTADOS

En un primer Informe de Terminación de Proyecto (ITP) de fecha 15-10-1998 presentado al BID por el *Programa* se menciona que en los cuatro años de ejecución del *Proyecto Joven* (primer tramo) se alcanzaron los objetivos centrales propuestos, así como las metas comprometidas, superando satisfactoriamente las situaciones de riesgos planteadas en su formulación.¹¹ A la fecha de emisión del citado informe se habían contratado aproximadamente 6.185 cursos con 112.000 vacantes en todo el país, de los cuales el 98% había finalizado; registrándose una tasa de retención promedio del 87% de los beneficiarios. En un segundo ITP de fecha 30-06-2000 (también referido al primer tramo) se indica que se prorrogaron las acciones hasta mediados de 2000 para aprovechar saldos residuales disponibles, contratándose 144 cursos a través del 9º llamado a licitación pública. En relación a la cobertura geográfica se destaca que en 21 de las 24 jurisdicciones del país se superaron las metas previstas, enfatizándose que los cursos se desarrollaron no sólo en las capitales o ciudades principales de las provincias, sino también en localidades alejadas de los centros urbanos. Por su parte el BID hizo suyo este informe agregando que se logró una muy buena focalización de la población objetivo.¹² Con respecto al segundo tramo no existe un informe similar, pues a la fecha de vencimiento original del convenio de préstamo (2000) las acciones no alcanzaban el 10% de lo planificado.

En forma independiente a la autoevaluación antes citada, esta parte del estudio (evaluación de resultados) ha tenido el propósito de conocer con precisión el grado de cumplimiento de las metas previstas (principalmente del primer tramo) para cada uno de los objetivos específicos del *Proyecto Joven* (metas de resultado) en términos de: (a) efectividad, (b) eficacia y (c) eficiencia. Cabe aclarar que las metas pueden definirse como un objetivo temporal, espacial y

¹¹ Los tipos de riesgos identificados estaban asociados aspectos de la Unidad Ejecutora y a la respuesta de los agentes externos a ella.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo (1998). Informe de Terminación de Proyecto (ITP): Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, Proyecto Nro. AR-0062.

cuantitativamente dimensionado, en otras palabras un objetivo que se ha fijado el sujeto de la acción, que se ha cuantificado y que se ha propuesto alcanzar en un plazo determinado (Cohen y Franco, 1992). Según Weiss, citado por Sulbrandt (1989), este tipo de estudio es el más tradicional, aspirándose a responder con él a la pregunta de: ¿cuál es el grado de éxito que el programa tiene en relación al logro de sus metas?

El examen fue efectuado con una aproximación cuantitativa, empleándose el diseño metodológico orientativo desarrollado por el SIEMPRO.¹³ Los datos utilizados provienen directamente de las bases del *Programa*, de la cual se obtuvo una copia, como así también de los estados financieros auditados por la Auditoría General de la Nación y de los informes anuales de seguimiento y evaluación presentados al BID, que fueron comparados con las metas de resultados previstas al momento de la formulación del *Proyecto Joven*.

Las categorías claves consideradas para este análisis son:

M = Meta total prevista de resultado

T = Tiempo previsto de resultado

R = Recursos previstos para el resultado

L = Meta alcanzada de resultado

Tr = Tiempo en el que efectivamente se logró el resultado (Tiempo real)

Rr = Recursos realmente ejecutados para alcanzar el resultado

(a) El análisis de la efectividad considera la relación existente entre las metas de resultado efectivamente alcanzadas y las metas de resultados planificadas

La fórmula se expresa así:

$$(L/M) \times 100$$

(b) El análisis de la eficacia considera la relación existente entre las metas de resultados efectivamente alcanzadas y el tiempo previsto, respecto de las metas previstas de resultado y el tiempo real.

La fórmula se expresa así:

$$[(L \times T) / (M \times Tr)] \times 100$$

(c) El análisis de la eficiencia mide los resultados alcanzados en relación con los costos y tiem-

¹³ SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (1999). Curso Semipresencial de Posgrado de Política y Gerencia Social - Módulo IV "Gestión Integral: Evaluación de Políticas y Programas Sociales". Buenos Aires.

pos planificados.

La fórmula se expresa así:

$$[(L \times T \times R) / (M \times Tr \times Rr)] \times 100$$

1.1. PLAN DE EJECUCIÓN DE ACCIONES (METAS, TIEMPO, INVERSIÓN PREVISTA, PERFIL DE BENEFICIARIOS)

(i) Para el primer tramo, préstamos BID 816/OC-AR y 925/SF-AR (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva), en noviembre de 1994 -dos meses después de la firma de los convenios de préstamos- el *Programa* envió al BID el plan de ejecución de los diversos componentes que serían utilizados como patrón durante el monitoreo del progreso de las acciones. Contractualmente fue previsto desembolsar los fondos en el período comprendido entre el 20-09-94 y 20-09-97. Con relación al componente principal (*Proyecto Joven*) se proyectaba para el período 1994-1996 la ejecución completa de 5.080 cursos (licitación, adjudicación y dictado), con los cuales se cubrirían las metas físicas de 100.000 beneficiarios capacitados con un costo directo de US\$ 149,9 millones (cuadro II.4). En los cuadros III.1 y III.2. se presentan los calendarios de ejecución y desembolsos previstos.

Cuadro III.1. Calendario de ejecución de cursos Proyecto Joven - PARP

Cantidad de Cursos	Momento de licitación	Momento de iniciación	Momento de finalización
475	III Trim. '94	IV Trim. '94	II Trim. '95
805	IV Trim. '94	I Trim. '95	III Trim. '95
800	II Trim. '95	III Trim. '95	I Trim. '96
900	III Trim. '95	IV Trim. '95	II Trim. '96
1.000	IV Trim. '95	I Trim. '96	III Trim. '96
1.100	I Trim. '96	II Trim. '96	IV Trim. '96
5.080			

Cuadro III.2. Calendario de desembolsos PARP (en miles de US\$)

Fuente Externa o Local	Año 1	Año 2	Año 3	Total	%
BID	27.617	76.244	49.139	154.000	70%
Tesoro - FNE	22.753	20.557	23.690	67.000	30%
Total Anual	50.370	96.801	73.829	221.000	100%
% Año	23%	44%	33%	100%	

(ii) Para el segundo tramo, préstamo BID 1031/OC-AR (Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes), contrato celebrado el 15-08-1997 para ser desembolsado antes del 15-08-2000, se planificó la ejecución de aproximadamente 9.000 cursos que dieran cabida a 180.000 beneficiarios, por un costo directo de US\$ 254 millones (cuadro III.4). Las acciones se

distribuirían en 3.000 cursos (60.000 beneficiarios) de diseño específico (similar al primer tramo) y 6.000 cursos (120.000 beneficiarios) de diseños universales de aproximadamente 30 módulos prototipos que se diseñarían y validarían durante el primer año de ejecución. Se preveía que el *Programa* no diseñaría los módulos sino que los adquiriría a través de una licitación pública internacional. Estos prototipos servirían como términos de referencia para la compra de cursos necesarios para atender la demanda, durante los dos años restantes de ejecución del segundo tramo. El conjunto articulado de los módulos de capacitación conduciría a crear un sistema continuo de formación profesional, debido a que ofrecería varias salidas profesionales, donde el paso de un módulo a otro por el capacitando no significaría duplicación de la capacitación. Cada módulo agregaría, sin repeticiones innecesarias, competencias crecientes en cálculo, comunicaciones y resoluciones de problemas.

Las razones con las que se justificaba esta innovación eran: (a) atender las necesidades productivas de cada área ocupacional; (b) articular las competencias básicas, de gestión y tecnológicas de una trayectoria profesional, tomando en cuenta la experiencia del primer tramo y las especificaciones de los trayectos técnicos profesionales impulsados por el Ministerio de Cultura y Educación; (c) definir los contenidos comunes y optativos de los cursos, para favorecer el desarrollo de trayectorias flexibles de capacitación; (d) establecer las pautas necesarias para la capacitación y actualización de los docentes y personal de apoyo de las ICAP que usarían dichos módulos; (e) reducir los costos por los diseños de cursos; (f) apoyar la labor docente con material didáctico para el desarrollo de las competencias principales del área abarcada por el módulo; y (g) dar mayores oportunidades al mercado de mejorar las ofertas de los cursos y aumentar su participación en la provisión de los bienes y servicios inherentes a los mismos. En síntesis, la concreción de estas “innovaciones” (que no diferían mayormente de la esencia del trabajo que antes hacía el CONET) eran una parte crucial para el logro del objetivo de conformar y consolidar un sistema de capacitación laboral en el país.

(iii) Los requisitos en cuanto a características de beneficiarios que se definieron para el primer tramo fueron: edad mínima 16 años; nivel educativo preferentemente no mayor a secundario incompleto y, en ningún caso, estudios terciarios o universitarios completos o incompletos; pertenecer a hogares de bajos ingresos; no estar cursando la educación primaria o media en horario diurno. Para el segundo tramo se modificaron algunos requisitos, según se indica seguidamente: el límite inferior de edad permaneció en 16 años y para el límite superior se dispuso que sería preferentemente no mayor de 35 años; el nivel educativo pasó a ser no mayor a secundario completo; la condición laboral debería ser desocupados o subocupados; el nivel socioeconómico del hogar, bajo –ingresos *per cápita* del hogar inferior a ciento cincuenta pesos; y no asistir en horario diurno a una institución educativa de nivel primario o medio. La partici-

pación de la mujer fue estimada en el 47%; la cuantificación de la población objetivo que sería potencialmente beneficiaria por su situación socioeconómica fue calculada por el *Programa* en 400.000 individuos para el primer tramo (con base a cifras del Censo de Población 1991 - INDEC-) y en 705.900 para el segundo (conforme proyección de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de la onda octubre de 1995); las pautas de distribución geográfica fueron resultantes de la participación de cada provincia sobre el total país en cuanto a población objetivo. De la población objetivo se previó alcanzar hasta el 25%. Es importante subrayar que al ampliarse en el segundo tramo el límite superior de edad, para alcanzar a los adultos jóvenes (25-30 años) y adultos (más de 30 años), surge que el *Programa* pasa a tener incumbencia en un segmento poblacional que debería ser atendido en otros programas. El nuevo segmento incorporado para el dimensionamiento de la población objetivo representa el 32% de la misma, de acuerdo a la información brindada por quienes participaron en la conceptualización del segundo tramo; respondiendo esta ampliación de dimensionamiento (con la inclusión de este grupo poblacional) a las intenciones de consolidar el nuevo sistema de capacitación y al mismo tiempo mejorar los indicadores de impacto. A efectos de comparar los resultados alcanzados en cuanto a focalización de las acciones en beneficiarios que reunieran los requisitos definidos *a priori*, se analizó el perfil de los individuos que fueron capacitados. El examen se hizo sobre los datos de las bases del *Programa* y los resultados sobre este aspecto se presentan en el punto (iii) del acápite siguiente.

1.2. METAS ALCANZADAS, TIEMPOS E INVERSIÓN REALIZADA

(i) A la fecha de vencimiento original prevista para el primer tramo setiembre de 1997, el grado de cumplimiento de las metas físicas fue de aproximadamente el 79%, lográndose al año siguiente el 100% de la meta de cobertura prevista, respetándose en general la distribución de las acciones geográficamente (cuadro III.5), salvo para Buenos Aires, cuyo grado de cobertura fue del 92%. Las acciones continuaron hasta fines de 2000, para utilizar los saldos residuales, alcanzando la inversión real en capacitación a jóvenes el acumulado de U\$S 145,8 millones al 31-12-2000, que representa un 2,7% inferior a lo presupuestado, y con una cobertura de un 15,5% superior, al dar cabida a 115.575 beneficiarios. Analizándose el grado de cumplimiento del calendario de ejecución de cursos en el gráfico III.1 se puede observar que el nivel de adjudicación de cursos estuvo hasta el 4° trimestre de 1996 por debajo de los valores presupuestados, alcanzando en ese momento la cota prevista. El desvío mayor (aproximadamente un 40%) se produjo en 1995, año el cual se inició la reestructuración de la organización del *Programa* ante las debilidades de la gestión. También es de observar que al vencimiento original del primer préstamo (4° trimestre de 1997) existían saldos residuales que no fueron utilizados

en nuevas adjudicaciones sino hasta un año y medio después, es decir el 3° trimestre de 1999 (al analizarse la evolución del segundo tramo se retoma esta observación). Los resultados cuantitativos de la gestión no se repitieron en el segundo tramo, según se señala a continuación.

(ii) A la fecha de vencimiento original agosto de 2000, prevista para el segundo tramo, el grado de cumplimiento de las metas físicas fue de aproximadamente el 9.25%, en cuanto a ejecución de cursos (832 sobre un total previsto de 9.000) y del 8.5% en cuanto a cobertura de beneficiarios (15.313 sobre un total previsto de 180.000). Corresponde resaltar que la primera adjudicación de cursos (155) se produjo en diciembre de 1998, es decir dieciséis meses después de la firma del convenio de préstamo que otorgaba financiamiento externo por el 50%, y las adjudicaciones de los cursos restantes (677) se produjeron entre junio y noviembre del año siguiente. Esta “bajo nivel de actividades” es coincidente con la ocurrido a la finalización del primer tramo, según lo indicado en el punto anterior, lo cual fue justificado por el *Programa* ante el Ministerio de Economía y el BID con los argumentos de cambios de autoridades y falta de presupuesto. Con respecto al primer argumento, si bien en dicho período se cambiaron cuatro (4) directores ejecutivos, el primero de ellos tenía una trayectoria superior a tres años en el *Programa* a cargo de la Gerencia de Licitaciones, el segundo permaneció aproximadamente un año, el tercero tres meses y el cuarto fue convocado en el julio de 1999 para regularizar la gestión y la administración a efectos de la entrega a las nuevas autoridades de gobierno que asumirían en diciembre de dicho año. Con respecto al segundo argumento, según los registros contables e informes elevados a las autoridades de la Secretaría de Empleo a fines de julio de 1999, existía un saldo en las cuentas bancarias disponible de \$29.990.000, de los cuales \$25.909.000 figuraban como ejecutados presupuestariamente en 1998 (\$17.561.000) y en 1999 (\$8.348.000); asimismo existían desde 1997 \$4.081.000 que debían ser restituidos a la Tesorería General de la Nación.¹⁴ Consecuentemente el segundo argumento era falso. A esto hay que agregar que por el equivalente a U\$S 7,1 millones ingresados al *Programa*, provenientes del préstamo recibido por la Nación Argentina para atender las erogaciones elegibles, se devengaban intereses a favor del BID en tanto que por lo no desembolsado U\$S 144,4 millones se devengaba una comisión de crédito del 0,75% anual. Por último según, se puede observar en el cuadro III.4, al 31-12-2000 el 35,4% de la inversión realizada (\$ 9,6 millones) correspondía a gastos de administración, el 54,9% (\$ 14,9 millones) a acciones de capacitación, el 4,5% (\$ 1,2 millones) a costos financieros y el 5,3% (\$ 1,4 millones) a otras acciones sustantivas. Esto muestra la falta de idoneidad o la pérdida de interés de al menos tres Direcciones Ejecutivas para llevar adelante acciones de interés social, de un programa considerado hasta 1997 como

¹⁴ Memorando de fecha 29 de julio de 1999 suscrito por el Director Ejecutivo interventor.

“exitoso”.

(iii) Los datos globales del *Proyecto Joven* (cuadros III.5 a 10) evidencian que éste dio cobertura en el período investigado a 130.888 beneficiarios en todo el país, con una participación del 59,8% de varones y un 40,22% de mujeres, registrándose un desvío a favor de los varones con respecto a los guarismos previstos a alcanzar (53% y 47%, para varones y mujeres respectivamente).

Específicamente, referente a la participación de los beneficiarios según género, se puede observar que el mayor concurso femenino en valores relativos se encuentra en Tierra del Fuego (58,9%) y Santa Cruz (58%), siguiendo en orden de importancia Jujuy (50,6%), Capital Federal y Gran Buenos Aires (46,8%); en cambio hay un claro predominio de la población masculina en Chaco, San Juan, y San Luis con guarismos que superan el 70%.

De acuerdo a la edad: el 73,9% eran menores de 25 años, el 11,5% jóvenes adultos (25 a 30 años) y el 14,5% adultos (mayores de 30 años). Las provincias con mayor participación de beneficiarios en el rango de edad más joven (entre 16 y 19 años) son las siguientes: Santa Fe (58,3%), Tucumán (52,3%), La Pampa (52,7%), y Pcia. de Buenos Aires (50,65%); en cambio las provincias con mayor porcentaje de personas adultas son: Capital Federal y GBA (21,1%), San Luis (20,5%), Córdoba (18,6%) y Río Negro (18%).

Con respecto al nivel de instrucción: el 92,5 % tenía secundario incompleto (primario incompleto: 8,9%, primario completo: 40,8%, secundario incompleto: 42,8%), el 6,8 secundario completo y más, el 0,7% sin datos. En cuanto al ingreso *per cápita* de los hogares, las cifras muestran que el 81,9% provenían de hogares pobres (de los cuales el 69,4% tenía con ingresos inferiores a \$ 120 y el 12,5% contaba con ingresos entre \$ 121 y 240); el 1,9% tenía ingresos superiores a \$ 240; no existe información del 16,2%.

En lo concerniente a la situación ocupacional los datos totales de las bases indican que el 82,7% respondían a la categoría de desocupado, el 8,4 % a la de subocupado, el 0,8% se declaró ocupado, el 5,4% inactivo, desconociéndose la condición del 2,7% por falta de datos. Es importante destacar que las bases contienen los datos de los beneficiarios que surgen de las fichas de acreditación (condición de actividad previa), observándose la existencia diferencias significativas en cuanto a la situación informada por los propios beneficiarios en las encuestas de medición de impacto (véase parte 2 -Evaluación de Impacto- de este capítulo). Según los registros antes citado la mayoría de los individuos que recibió los beneficios del *Proyecto Joven* se encontraba dentro de la población de jóvenes desempleados. Este grupo (menores de 25 años) presentó durante el período 1990-2000 las tasas más altas de desempleo (cuadro III.6). El

problema del desempleo de los jóvenes no es una cuestión que ha afectado exclusivamente a la Argentina, sino que está presente en mayor o menor medida en las distintas economías mundiales, con valores que generalmente superan nivel promedio de la población. Las razones del mismo están generalmente vinculadas a la falta de experiencia y el bajo nivel de estudios y adicionalmente, caso de Argentina, a los efectos del crecimiento de la exclusión social y del proceso de apertura, globalización económica y reconversión productiva, que ha afectado a la población en general. En el gráfico III.2 que ilustra a través de curvas superpuestas la evolución de la tasa de desempleo se puede observar tanto los efectos de las causas antes citadas como la poca influencia o neutralidad de las acciones del *Proyecto Joven* en la modificación de los indicadores. Es notable a nivel país (total de la población) que la evolución del desempleo en el grupo de jóvenes ha sido un reflejo del comportamiento de los mayores de veinticinco años, aunque éstos se encuentren en un nivel muy inferior pues los jóvenes (menores de 25 años) prácticamente han duplicado en forma permanente las tasas promedio a nivel país. Asimismo es importante subrayar la gran influencia que ejerce el Gran Buenos Aires en la conformación de la tasa, registrando valores que varían entre el 18,4% al 29,3% en 2000 con una cifra pico del 35,9% en 1995 (cuadro III.6).

En cuanto a la distribución de los beneficiarios según el sector económico de especialidad de los cursos (servicios, industrial, agropecuario-forestal y minero), se observa que las dos primeras posiciones en valores relativos las ocupan los varones en el sector industrial (81,1%) y en sector agropecuario, forestal y minero (62,2%), en tanto que la tercera posición le corresponde a las mujeres (57,7%) en el sector servicios; cabe señalar que en valores absolutos las mujeres ocupan la segunda posición en cuanto a sector, por el importante peso relativo que configura el sector servicios (cuadro III.12). Sin embargo, en el interior de los distintos sectores la participación de los beneficiarios varía según la especialidad de los cursos. Es así que en el sector industrial las mujeres predominan en los cursos de industria textil (80,6%), y en el sector servicios sucede lo propio con los varones en los cursos de telefonía (97,6%), plomería y gas (92,5%). El mayor predominio de las mujeres se registra en los cursos de servicios educativos, deportivos y recreativos (96,1%) en tanto que el de los varones se observa en los cursos de aire acondicionado (97,7%) –cuadro III.11–. Asimismo, analizándose la distribución de beneficiarios (según el sexo) en los diversos cursos (según el costo de los mismos) surge que la distribución no fue igualitaria pues las beneficiarias ocuparon en general cupos de cursos de menor precio y costo total (esto puede observarse en detalle, más adelante, en el punto 1.3 – [ii] c.). En el mismo aspecto, el de la participación femenina, es notable que en general no se produjo una mayor orientación de la mujer hacia cursos pertenecientes a especialidades que tradicionalmente no son ocupadas por ellas; esto es evidente en mayor porcentaje en los cursos del

sector industrial que fueron cubiertos en un 81% por varones (cuadro III.12).

Con respecto a la distribución por especialidad según la edad, en el rango de mayor edad, la mayor participación relativa de adultos (de 30 años y más) se encuentra en los cursos de las especialidades salud (atención ancianos) con el guarismo del 49,6%, y vigilancia con el 32%. En cuanto a los cursos -según la especialidad- que dieron cabida la mayor cantidad relativa de jóvenes adolescentes (rango de 16-19 años) se destacan en el sector industrial los de aire acondicionado con el 73,6% y de pintura industrial y tratamiento superficiales con el 60% (cuadro III.11).

1.3. COSTO DE LA CAPACITACIÓN

El análisis agregado de la composición de las diversas categorías de inversión incluidas en los cuadros III.3 y III.4, correspondientes ambos tramos del *Proyecto Joven* (componente principal) en el período 1993-2000 muestra que: (i) el 19,9% fue utilizado para cubrir los costos de administración del *Programa*; (ii) el 68,4% fue aplicado a costos directos de capacitación (honorarios pagados a las ICAP, becas, subsidios, revisiones médicas, seguros); (iii) el 5,6% a acciones sustantivas de otros componentes (cursos para autoempleo y microempresas, fortalecimiento institucional, consejos de formación profesional, cursos de apoyo para la búsqueda de empleo); y (iv) el 6,1% a costos financieros.

Los costos administrativos superaron el porcentaje previsto, como consecuencia de la prórroga de la fecha de finalización del primer tramo y la baja tasa de actividad en el segundo (se ejecutó menos del 10% de los cursos previstos originalmente), permaneciendo constantes la estructura de recursos humanos del *Programa*.

En cuanto a los costos directos de los cursos, en este apartado se presenta las conclusiones que surgen de los cuadros III.14 a 16 y de un examen por excepción sobre el comportamiento de las especialidades más relevantes.

(i) Los cursos del *Proyecto Joven* fueron clasificados en 50 especialidades (cuadro III.11) dependiendo del sector al que están orientados. Estos sectores ordenados en forma decreciente según la cantidad de cursos contenidos son: servicios (46,1%), industrial (35,9%) y agropecuario, forestal y minero (18%) -cuadro III.12-. Si bien en el cuadro III.14 las cifras no muestran cómo han ido evolucionando en el tiempo los costos de prestación del *Proyecto Joven*, es muy significativa la diferencia entre los valores promedio por curso para las especialidades de mayor concentración de cursos con los correspondientes costos máximos y mínimos registrados para las mismas especialidades en las distintas jurisdicciones. Esto se debe, por una parte a los

mayores precios de cursos en la primeras licitaciones y por la otra a la decisión del *Programa* de no continuar adjudicando cursos que responden a determinadas especialidades. En todos los documentos emitidos, el *Programa* sostuvo que priorizó la calidad (características del diseño del curso) sobre el costo, destacándose que éste fue disminuyendo a lo largo de los distintos llamados, como consecuencia del aumento de oferentes.

La disminución representó aproximadamente el 5% en cuanto a honorarios a pagar a las ICAP, equivalentes a su vez al 24% en cuanto a costo horario de capacitación. Sin embargo, al ofrecerse mayor cantidad de horas de capacitación en el promedio de los cursos, en muchos casos la diferencia se neutralizó debido a la mayor incidencia del factor becas y subsidios. En general las ICAP disminuyeron sus costos horarios debido a la repetición de los cursos (lo cual implica la eliminación de erogaciones para el primer diseño) y por la menor inclusión de insumos, equipamiento, materiales didácticos, ropa de trabajo y elementos de seguridad.

(ii) En el gráfico y cuadro III.14 se puede observar la dispersión de los costos promedios de las especialidades más relevantes dentro de cada sector y jurisdicción, que reflejan los precios relativos del mercado. El costo promedio por beneficiario más alto se registró en la Pcia. de Santa Cruz (\$ 1.749,18) donde se dio cobertura al 0,09% (100 personas) de la población beneficiaria, en tanto que el más bajo se registró en la Capital Federal y Gran Buenos Aires (\$1.169,44) donde se adjudicaron 18.432 vacantes que representan el 15,95% de la población objetivo alcanzada (cuadro III.5). En lo referente a los costos promedios de las principales especialidades por sector, los guarismos extremos se registraron en: (a) sector servicios-supermercado: \$ 839,75 - \$ 1.637,40 para Córdoba y San Luis, respectivamente; (b) sector industrial-electricidad y bobinados: \$ 670 - \$ 1.659,53 para Catamarca y San Luis, respectivamente; (c) sector agropecuario, forestal y minero para la especialidad operación rural: \$ 800 - \$ 1.735,94 para La Rioja y Santiago del Estero respectivamente (cuadro III.15).

Con respecto a la evolución de los precios (honorarios pagados a las ICAP -se excluyen las becas-) en el cuadro III.16 se exponen los datos de las diez especialidades más relevantes por sector, las que en su conjunto concentran el 52,9% de los cursos. Las observaciones más importantes son las siguientes:

(a) En el sector Servicios, el precio unitario (por beneficiario) promedio más alto se registró en la especialidad Construcciones. En ésta, en el extremo más alto el precio fue de \$ 838,- en diciembre de 1998, con cursos que tenían una duración promedio de 210 horas, a un precio horario de \$ 3,99; en el otro extremo, el precio unitario promedio más bajo se registró en 1999 (\$ 670) a un costo horario \$ 3,32, de allí en adelante los precios horarios promedio

disminuyeron hasta un 4% no así el precio por beneficiario. Esta disminución está asociada al menor costo por la utilización de los diseños provistos por el *Programa*.

En el mismo sector el precio horario más alto se observó en los cursos de supermercadismo en el período 1993-1996 (\$ 4,53), siendo interrumpida la adjudicación de este tipo de cursos a partir de 1998, ante menciones desfavorables realizadas por la prensa, quien asoció la adjudicación a relaciones espurias de algunos funcionarios del *Programa*.

En cuanto a la variación más significativa de precios horarios, ella se produjo en los cursos de la especialidad Administración y Contabilidad Asistida por Computación donde se registró una disminución del 58%; sin embargo, en esta especialidad los cursos adjudicados al menor precio tuvieron serios inconvenientes en su ejecución, aun cuando fueron finalizados debido al fuerte respaldo de la ICAP vinculada a una prestigiosa colectividad religiosa.

Otra de las especialidades que también tuvo una disminución muy significativa en el precio fue la de Gastronomía, donde se observa un guarismo del 39%, debiéndose destacar que las dos ICAP más importantes que dictaron este tipo de cursos recibieron sanciones que implicaron la baja en los registros de instituciones de capacitación, ya sea por problemas vinculados a los cursos del *Proyecto Joven* o a otros de capacitación laboral, contratados por otros programas ejecutados en el ámbito del Ministerio de Trabajo.

- (b) En el sector Industrial el precio unitario promedio más alto se encontró en los cursos de la especialidad Operario Industrial (\$ 4,67) en el período 1993-1996, registrándose una disminución del 4,5% entre 1996 y 1999. En este sector se produjo una variación muy significativa (reducción del 51%) en cuanto a precios horarios promedios en la especialidad Electricidad y Bobinados, donde se pasó de \$ 4.49 (período 1993-1996) a \$ 2.18 (nov-1999), que se explica principalmente en el aumento de la duración horaria que pasó de 193 horas a 335; la disminución del costo unitario promedio alcanzó sólo el 12% (pasó de \$ 867 a \$ 764). Es de destacar que los cursos de la última especialidad junto con la especialidad Refrigeración Industrial (véase cuadro III.9), que en promedio total han sido los de mayor costo, fueron cubiertos en más de un 93% por varones.
- (c) En el sector Agropecuario, Forestal y Minero se registran en general a lo largo del período 1993-2000, en comparación con los diversos sectores, los precios promedios más altos por cursos. Ellos estuvieron dentro del rango de \$ 13.614 y \$ 19.580, en tanto que los precios promedios horarios muestran una oscilación entre \$ 4,78 y \$ 2,44. Las disminuciones (49%) de precios horarios responden principalmente a la mayor cantidad de horas que tu-

vieron con el correr del tiempo. El ejemplo más notable de este cambio se puede observar en los cursos de la especialidad Operación Rural que exhiben en el período 1993-1996 una duración de 190 horas aumentando hasta noviembre de 1999, para alcanzar el promedio de 345 horas que es equivalente a un incremento horario del 82%.

Es importante mencionar que a partir del 11° llamado a licitación del segundo tramo, los pliegos incluyeron valores referenciales “por beneficiarios” a los efectos de que sirvieran como orientación a los oferentes en la formulación de las cotizaciones y como parámetro para la evaluación económica de las ofertas. Estos valores de referencia podían ser superados en un veinte por ciento (20%) del valor referencial establecido. Asimismo se puso a disposición de las ICAP los diseños desarrollados internamente, que servirían como pautas mínimas para la presentación de las propuestas. De esta forma se buscaba reducir el precio a pagar a las ICAP por los cursos adjudicados y garantizar los contenidos de cada tipo de curso.

(iii) Otros aspectos que reflejan las diferencias de precios, además de la especialización y la ubicación geográfica es el tipo de ICAP, destacándose que los costos horarios de capacitación por beneficiario variaron entre \$4.38 (Fundaciones, Asociaciones, Cooperativas) y \$4.99 (Universidades públicas y privadas, institutos terciarios), ubicándose en la posición central (\$ 4.66) las personas físicas –docentes, consultoras, academias-. Corresponde resaltar que los costos citados son promedios generales, existiendo diferencias en las distintas especialidades y provincias que permiten afirmar que el tipo jurídico de la ICAP no define en particular el comportamiento de los precios de los cursos.

1.4. CONCLUSIONES

Como resumen de lo desarrollado en los puntos anteriores y de las opiniones externas (BID) formadas sobre la gestión del *Programa* se puede inferir que el sólo hecho de haberse alcanzado las metas de cobertura correspondientes al primer tramo dio lugar a que el *Proyecto Joven* fuera considerado exitoso, tanto por las autoridades nacionales como por el BID. La Dirección del Programa afirmaba que con ello se ponía de manifiesto que era posible que el Estado realizara una política de capacitación laboral a jóvenes, de carácter masivo y con alto impacto sin involucrarse en la ejecución directa de las acciones, estimulándose la participación de personas físicas o jurídicas de diversa índole y fortaleciéndose el sector de capacitación del país.¹⁵ No obstante la veracidad del logro cuantitativo señalado, al analizarse los datos numéricos reales en términos de efectividad, eficacia y eficiencia aplicándose para ello las fórmulas desarrolladas por SIEMPRO, surge que la superación de las metas se ha registrado sólo en el primer

¹⁵ PARP (1997). “Informe de Autoevaluación”, remitido al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

tramo en términos de efectividad, al obtenerse un guarismo del 115,6%. En cuanto a los indicadores de eficacia y eficiencia, ellos han sido el 69,4% y el 71,3%, que se corresponden con el nivel superior de los proyectos sociales ejecutados en el país con recursos obtenidos a través del endeudamiento externo. Atento a lo anterior, resulta paradójico que en el segundo tramo el nivel de gestión haya eclipsado al primero con cifras que significan el 8,51% de efectividad y de eficacia, y el 12,27% de eficiencia, habiendo mantenido el *Proyecto Joven* la calificación de proyecto social protegido, lo cual le garantizaba los recursos necesarios en el presupuesto nacional para la ejecución de las metas previstas. Con respecto a los datos de ejecución presupuestaria, cabe destacar que durante los años 1997 y 1998 se registró una ejecución ficticia en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Administración Pública Nacional, que fue posible debido a un procedimiento admisible, que permite registrar como ejecutados los fondos que se transfieren a organismos internacionales (independientemente a que se lleven a cabo las acciones) lo cual se realizó debido que el *Proyecto Joven* fue administrado en su mayoría en el marco de un proyecto de cooperación técnica del PNUD de ejecución plena por el *Programa* (es decir sin intervención del Organismo Internacional).

En lo concerniente a la focalización, se ha podido determinar que ésta ha sido positiva con guarismos que superan el 70%, ya sea en los totales generales como el perfiles de cada uno de los sexos, al predominar como beneficiarios los jóvenes de bajo nivel educativo, desocupados, con problemas de marginalidad laboral -provenientes de hogares de bajos recursos-. Por ello puede afirmarse en este aspecto que el direccionamiento de la gran mayoría de las acciones fue correcta (gráfico III.3).

Cuadro III.3: Ejecución PARP en miles de U\$S (1993-2000)

CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	Planificado			Real			Variación
	BID 816-OC y 925-SF	Gobierno	TOTAL	BID 816-OC y 925-SF	Gobierno	TOTAL	
ADMINISTRACIÓN	0,0	30.237,0	30.237,0	0,0	31.826,5	31.826,5	5,3%
Unidad Ejecutora Central	0,0	29.545,0	29.545,0	0,0	31.134,5	31.134,5	5,4%
Unidad Ejecutora MTSS	0,0	692,0	692,0	0,0	692,0	692,0	0,0%
COSTOS DIRECTOS	136.862,0	27.536,0	164.398,0	129.168,8	27.083,3	156.252,1	-5,0%
Cursos Capacit. y Pasantía	128.508,0	21.385,0	149.893,0	122.494,6	23.353,3	145.847,9	-2,7%
Cursos Autoemp. y Microemp.	7.288,0	4.373,0	11.661,0	5.608,4	2.445,2	8.053,7	-30,9%
Cursos Inserc. Ocupac.	1.066,0	1.778,0	2.844,0	1.065,8	1.284,7	2.350,5	-17,4%
COSTOS CONCURRENTES	3.312,0	5.939,0	9.251,0	1.820,9	4.686,8	6.507,7	-29,7%
Fortalecimiento Institucional	1.312,0	1.310,0	2.622,0	1.046,0	266,2	1.312,1	-50,0%
Promoción	0,0	4.629,0	4.629,0	0,0	4.283,3	4.283,3	-7,5%
Evaluación	2.000,0	0,0	2.000,0	774,9	137,4	912,3	-54,4%
SIN ASIGNACIÓN ESPECÍF.	660,0	1.766,0	2.426,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Varios e Imprevistos	0,0	1.766,0	1.766,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%
FIV WAIVED	660,0	0,0	660,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%
COSTOS FINANCIEROS	13.166,0	1.522,0	14.688,0	13.083,5	0,0	13.083,5	-10,9%
Intereses Financieros OC	12.286,0	0,0	12.286,0	12.286,0	0,0	12.286,0	0,0%
Comisión de Crédito	0,0	1.522,0	1.522,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%
F.I.V. O.C/S.F.	880,0	0,0	880,0	797,5	0,0	797,5	-9,4%
TOTAL GENERAL	154.000,0	67.000,0	221.000,0	144.073,2	63.596,6	207.669,8	-6,0%

Fuente: Informes financieros PARP al 31-12-00 auditados por A.G.N.

Cuadro III.4: Ejecución PAPEJ en miles de U\$S (1997-2000)

CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	Planificado			Real			Variación	Participación
	BID 1031-OC	Gobierno	TOTAL	BID 1031-OC	Gobierno	TOTAL		
CAPAC. Y ORIENT. LAB.	150.000,0	150.000,0	300.000,0	13.987,2	12.106,5	26.093,7	-91,3%	95,5%
Administración	10.000,0	15.000,0	25.000,0	415,6	9.247,1	9.662,7	-61,3%	35,4%
Capacitación Laboral	128.000,0	126.000,0	254.000,0	13.465,8	1.518,9	14.984,8	-94,1%	54,9%
Consejos de Form. Prof.	2.000,0	2.000,0	4.000,0	0,0	731,2	731,2	-81,7%	2,7%
Apoyo a la Búsqueda de Empleo	10.000,0	7.000,0	17.000,0	105,8	609,3	715,0	-95,8%	2,6%
COSTOS FINANCIEROS	1.515,2	0,0	1.515,2	1.219,1	0,0	1.219,1	-19,5%	4,5%
F.I.V.	1.515,2	0,0	1.515,2	1.219,1	0,0	1.219,1	-19,5%	4,5%
TOTAL GENERAL	151.515,2	150.000,0	301.515,2	15.206,3	12.106,5	27.312,8	-90,9%	100,0%

Fuente: Informes financieros PAPEJ al 31-12-00 auditados por A.G.N.

Cuadro III.5: Cobertura de beneficiarios *Proyecto Joven* (1993-2000)

Jurisdicción	Población Objetivo a alcanzar	Vacantes adjudicadas	% de Cobertura	% Distribuc. Población Objetivo a Alcanzar	% Distribuc. Población Objetivo Alcanzada	Variac. Distribuc. Adjudic.
Buenos Aires	25.735	23.678	92,01%	25,74%	20,49%	-5,25%
Capital Federal	13.573	18.432	135,80%	13,57%	15,95%	2,38%
Catamarca	882	1.101	124,83%	0,88%	0,95%	0,07%
Chaco	1.444	1.471	101,87%	1,44%	1,27%	-0,17%
Chubut	848	933	110,02%	0,85%	0,81%	-0,04%
Córdoba	6.451	7.386	114,49%	6,45%	6,39%	-0,06%
Corrientes	1.870	1.924	102,89%	1,87%	1,66%	-0,21%
Entre Ríos	2.365	2.868	121,27%	2,37%	2,48%	0,12%
Formosa	1.048	1.203	114,79%	1,05%	1,04%	-0,01%
Jujuy	1.592	1.855	116,52%	1,59%	1,61%	0,01%
La Pampa	1.080	1.663	153,98%	1,08%	1,44%	0,36%
La Rioja	608	713	117,27%	0,61%	0,62%	0,01%
Mendoza	10.580	14.242	134,61%	10,58%	12,32%	1,74%
Misiones	2.739	3.515	128,33%	2,74%	3,04%	0,30%
Neuquén	1.700	2.311	135,94%	1,70%	2,00%	0,30%
Río Negro	2.056	2.229	108,41%	2,06%	1,93%	-0,13%
Salta	3.250	3.726	114,65%	3,25%	3,22%	-0,03%
San Juan	2.060	3.012	146,21%	2,06%	2,61%	0,55%
San Luis	1.034	1.327	128,34%	1,03%	1,15%	0,11%
Santa Cruz	145	100	68,97%	0,15%	0,09%	-0,06%
Santa Fe	11.196	12.618	112,70%	11,20%	10,92%	-0,28%
Sgo. del Estero	1.536	2.070	134,77%	1,54%	1,79%	0,26%
Tierra del Fuego	193	303	156,99%	0,19%	0,26%	0,07%
Tucumán	6.014	6.895	114,65%	6,01%	5,97%	-0,05%
Totales	100.000	115.575	115,58%	100,00%	100,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base del *Programa*

Cuadro III.6 Comparación de la evolución de la tasa de desempleo abierto (1990-2000)

Grupos / Años		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
General	Total Aglom.	8,6	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5	15,4
	GBA	8,6	6,3	6,6	10,6	11,1	20,2	18,0	17,0	14,0	15,6	16,0
	Aglom. Interior	8,3	7,9	7,3	8,8	10,1	15,4	15,9	14,9	12,0	12,9	14,5
Jóvenes	Total Aglom.	18,4	15,5	14,8	19,0	21,2	34,4	30,1	29,0	25,0	26,4	29,2
	GBA	17,3	13,1	12,9	18,4	19,9	35,9	30,0	28,7	25,1	26,3	29,3
	Aglom. Interior	20,3	19,3	18,2	20,0	23,2	31,7	30,4	29,6	24,8	26,5	29,1

Fuente: Cuadro II.1 y II.2

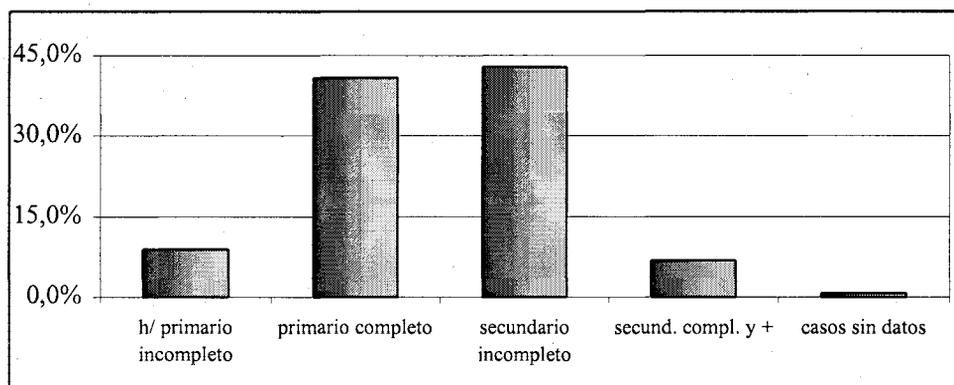
Cuadro III.7: Distribución porcentual de beneficiarios por Jurisdicción, según sexo y edad (1993-2000)

Jurisdicción	% Varones	% Mujeres	16-19	20-24	25-29	30 y +
Buenos Aires	60,26	39,74	50,6	26,7	9,1	13,6
Capital Federal	53,19	46,81	36,1	30,0	12,8	21,1
Catamarca	64,60	35,40	40,9	29,2	16,1	13,8
Chaco	79,97	20,03	45,5	32,9	11,1	10,6
Chubut	64,04	35,96	45,9	30,6	9,6	13,9
Córdoba	60,94	39,06	41,6	28,5	11,3	18,6
Corrientes	68,77	31,23	41,0	29,3	14,8	14,9
Entre Ríos	63,25	36,75	49,9	27,3	9,7	13,1
Formosa	67,26	32,74	47,9	35,8	10,7	5,7
Jujuy	49,35	50,65	23,0	41,0	18,2	17,8
La Pampa	58,80	41,20	52,7	28,7	8,2	10,4
La Rioja	56,41	43,59	43,9	27,5	12,8	15,8
Mendoza	56,16	43,84	48,5	28,0	9,7	13,8
Misiones	62,65	37,35	39,5	26,6	16,9	17,0
Neuquén	55,85	44,15	44,2	28,7	12,1	14,9
Río Negro	57,92	42,08	41,6	29,4	11,0	18,0
Salta	66,64	33,36	34,8	33,6	16,1	15,5
San Juan	72,64	27,36	48,2	36,6	10,7	4,5
San Luis	70,02	29,98	45,3	23,3	10,9	20,5
Santa Cruz	42,00	58,00	44,0	30,0	14,0	12,0
Santa Fe	64,92	35,08	58,3	25,1	9,3	7,3
Santiago del Estero	68,96	31,04	44,7	33,7	12,7	8,9
Tierra del Fuego	41,13	58,87	30,6	43,4	11,3	14,7
Tucumán	63,87	36,13	52,3	32,5	12,0	3,2
Totales	59,80	40,22	44,7	29,3	11,5	14,5
	100,0		73,9		26,1	

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las base del *Programa*

Cuadro III.8: Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven según nivel de de instrucción (1993-2000)

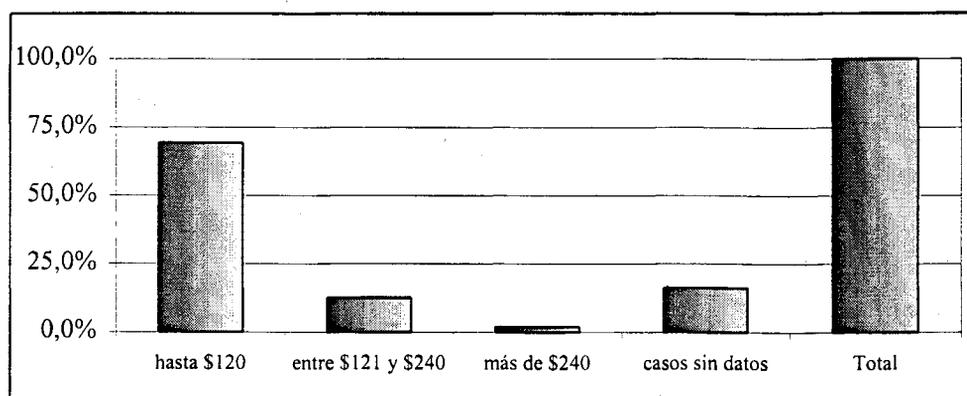
Jurisdicción	h/ primario incompleto	primario completo	secundario incompleto	secund. compl. y +	casos sin datos
Buenos Aires	9,4	41,5	42,1	6,2	0,8
Cap. Fed. y GBA	9,9	37,2	42	10,4	0,5
Catamarca	7,6	40,7	43,7	8	0
Chaco	12,2	35,8	44,9	7,1	0
Chubut	12,5	43,8	37,9	5,8	0
Córdoba	4,4	39	45,1	11,2	0,3
Corrientes	12,1	29,7	42,9	15,3	0
Entre Ríos	7,7	47,3	36,9	8,1	0
Formosa	10,1	21,4	58,1	10,4	0
Jujuy	12,9	44,4	37,4	5,3	0
La Pampa	5,2	54,3	29,8	10,7	0
La Rioja	6,6	38,9	45,8	8,7	0
Mendoza	7,8	46,5	43,5	1,1	1,1
Misiones	20,7	38,9	34,1	3,2	3,1
Neuquén	10,1	31,7	49,1	8,9	0,2
Río Negro	13,3	41,7	40,3	4,6	0,1
Salta	4,4	29	57	9,6	0
San Juan	5,1	62,7	30,7	1,5	0
San Luis	12,7	37,2	47,6	2,5	0
Santa Cruz	6	11	66	17	0
Santa Fe	9	43,7	41,2	4,9	1,2
Santiago del Estero	8,7	37,7	46,1	7,5	0
Tierra del Fuego	2,8	23,7	64,2	9,3	0
Tucumán	4,7	45,1	45,3	2,1	2,8
Total	8,9	40,8	42,8	6,8	0,7



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base del Programa

Cuadro III.9: Distribución (%) de los hogares de los beneficiarios del Proyecto Joven según ingresos mensuales *per cápita* (1993-2000)

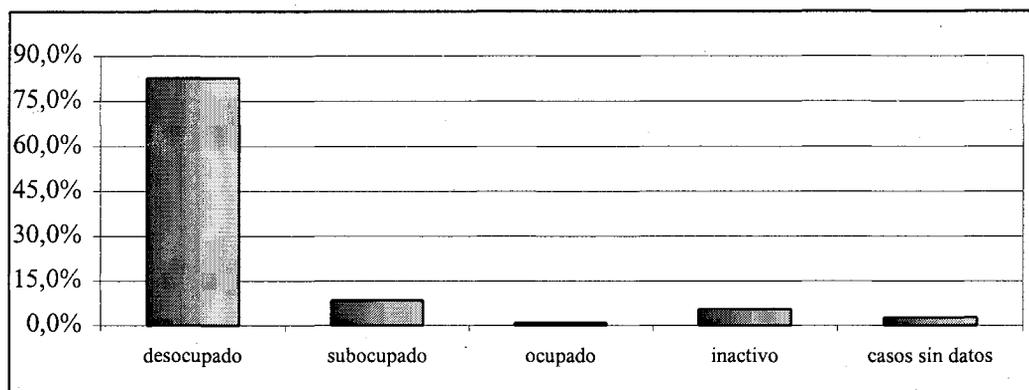
Jurisdicción	hasta \$120	entre \$121 y \$240	más de \$240	casos sin datos	Total
Buenos Aires	72,2	10,4	1,1	16,3	100,0
Cap. Fed. y GBA	53,5	28,1	5,4	13,0	100,0
Catamarca	90,1	4,1	0,7	5,0	100,0
Chaco	89,5	5,4	0,7	4,5	100,0
Chubut	81,6	13,4	1,7	3,2	100,0
Córdoba	63,5	5,2	0,6	30,8	100,0
Corrientes	87,9	4,2	0,1	7,8	100,0
Entre Ríos	85,9	9,6	0,5	4,0	100,0
Formosa	88,4	3,9	0,8	6,9	100,0
Jujuy	97,0	0,8	0,1	2,2	100,0
La Pampa	96,7	1,1	0,3	1,9	100,0
La Rioja	86,2	7,5	0,6	5,6	100,0
Mendoza	63,1	8,6	0,8	27,5	100,0
Misiones	85,0	8,5	0,9	5,6	100,0
Neuquén	66,3	12,2	1,5	20,1	100,0
Río Negro	66,9	8,2	1,1	23,7	100,0
Salta	92,3	2,3	0,5	5,0	100,0
San Juan	91,3	7,1	0,4	1,3	100,0
San Luis	60,1	7,4	0,8	31,8	100,0
Santa Cruz	67,0	26,0	3,0	4,0	100,0
Santa Fe	56,8	6,8	0,4	35,9	100,0
Santiago del Estero	91,3	4,1	0,1	4,5	100,0
Tierra del Fuego	48,4	30,9	16,3	4,5	100,0
Tucumán	91,6	4,1	0,2	4,2	100,0
Total	69,4	12,5	1,9	16,1	100,0



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base del *Programa*

Cuadro III.10: Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven según condición de actividad previa (1993-2000)

Jurisdicción	desocup.	subocup.	ocupado	inactivo	casos sin datos	Total
Buenos Aires	87,7	6	0,5	2,4	3,4	100,0
Cap. Fed. y GBA	78,5	6,6	0,5	6,2	8,2	100,0
Catamarca	79,1	15,9	1,4	3,6	0	100,0
Chaco	76,7	15,4	1,6	6,3	0	100,0
Chubut	77,9	16	1,5	4,6	0	100,0
Córdoba	91,9	6,5	0,3	0,9	0,4	100,0
Corrientes	86,6	9,1	0,2	3,7	0,4	100,0
Entre Ríos	87,7	7,5	0,7	4,1	0	100,0
Formosa	72,4	19,6	2	6	0	100,0
Jujuy	78,4	4,1	1,8	15,6	0,1	100,0
La Pampa	85,8	11,6	0,6	0,6	1,4	100,0
La Rioja	86,9	9,9	1,1	2,1	0	100,0
Mendoza	77,1	10,8	1,2	10,8	0,1	100,0
Misiones	82	12,1	1,3	4,4	0,2	100,0
Neuquén	80,9	13,3	1,1	4,7	0	100,0
Río Negro	81,5	11	1,7	5,8	0	100,0
Salta	87,1	7	1,2	4,6	0,1	100,0
San Juan	90,3	3	1	5,5	0,2	100,0
San Luis	85,1	13	0,9	0,8	0,2	100,0
Santa Cruz	79	17	1	3	0	100,0
Santa Fe	87,2	9,8	0,5	2,4	0,1	100,0
Santiago del Estero	89,8	4,1	0,4	5,7	0	100,0
Tierra del Fuego	86,6	11	0,4	2	0	100,0
Tucumán	77,6	11,1	1,8	9,3	0,2	100,0
Total	82,7	8,4	0,8	5,4	2,7	100,0



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base del *Programa*

Cuadro III.11: Distribución (%) de los beneficiarios del *Proyecto Joven* por especialidad del curso^{1/}, según sexo y edad (1993-2000)

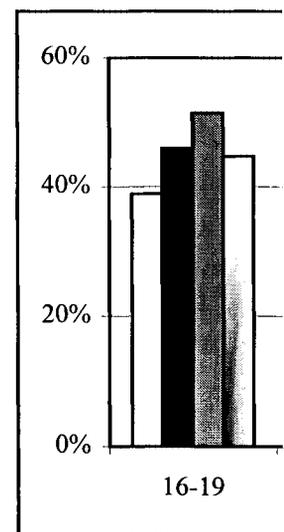
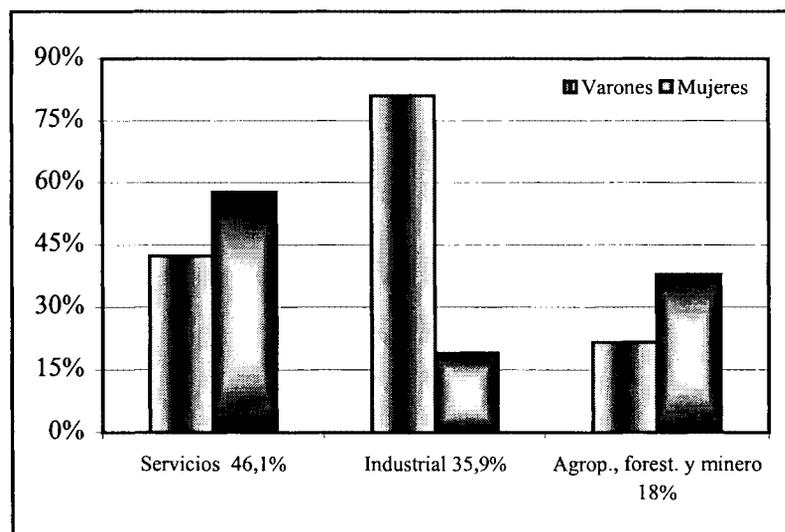
Especialidad del Curso	% Varones	% Mujeres	% de cursos sobre total	% de 16-19	% de 20-24	% de 25-29	% de 30 y +
S. Vigilancia	72,4	27,6	1,0	5,2	38,3	24,5	32,0
S. Telefonía	97,6	2,4	2,5	43,0	34,5	12,6	9,9
S. Supermercado	39,3	60,7	3,8	50,0	34,6	10,6	4,7
S. Serv. educ., deport. y recr.	3,9	96,1	2,4	41,2	31,0	12,2	15,5
S. Seg., hig. ind., prot. medio amb.	43,7	56,3	0,1	36,1	32,3	10,1	21,5
S. Salud	20,9	79,1	2,9	27,6	28,7	14,5	29,2
S. Promoción y ventas	38,3	61,7	1,5	47,4	33,9	10,0	8,6
S. Plomería y gas	92,5	7,5	2,5	49,4	27,8	10,6	12,2
S. Peluquería y serv. de belleza	18,1	81,9	0,6	40,5	30,2	11,3	18,0
S. Optica y fotografía	54,2	45,8	0,2	52,4	23,8	8,3	15,5
S. Medios de comunic., publicidad	57,1	42,9	0,2	36,2	32,4	16,7	14,8
S. Mantenimiento	81,3	18,7	0,7	45,2	30,6	11,7	12,5
S. Maestría	32,5	67,5	3,2	35,5	25,4	12,6	26,5
S. Hotelería y turismo	41,8	58,2	2,9	43,3	29,9	12,7	14,1
S. Gastronomía	37,2	62,8	9,4	41,8	26,8	11,2	20,2
S. Cont. y adm. por computadora	33,6	66,4	3,1	37,0	40,6	12,9	9,5
S. Construcciones	89,1	10,9	12,2	54,2	25,4	9,8	10,5
S. Computación	42,3	57,7	2,1	40,5	35,6	12,4	11,5
S. Atención de ancianos	12,8	87,2	2,0	14,6	21,2	14,5	49,6
S. Asistente dental	16,1	83,9	0,8	31,5	37,2	15,9	15,3
S. Asist. de empresa de servicios	67,8	32,2	2,3	33,9	34,9	17,2	14,1
S. Administración y contabilidad	32,7	67,3	1,9	40,2	38,8	11,8	9,1
I. Soldadura, herrería	94,5	5,5	2,0	51,7	27,9	9,1	11,3
I. Refrigeración industrial	93,3	6,7	0,0	40,0	46,7	13,3	0,0
I. Producción manual	46,4	53,6	0,2	45,4	23,2	15,9	15,5
I. Proces. de carnes, frig., pesca	74,4	25,6	2,5	47,5	30,7	10,8	11,1
I. Plast. ref. c/fib. vidrio y mold.	86,7	13,3	0,2	56,6	21,4	6,9	15,0
I. Pintura ind. y trat. superficiales	96,0	4,0	0,1	60,0	26,7	5,3	8,0
I. Operario industrial	64,3	35,7	5,3	47,2	29,7	10,7	12,4
I. Mecánica general	92,2	7,8	1,8	57,6	26,5	9,8	6,2
I. Laborat. químicos	38,8	61,2	0,2	31,5	42,2	12,9	13,4
I. Industria textil	19,4	80,6	1,4	32,2	26,1	15,2	26,6
I. Industria gráfica	69,1	30,9	0,5	40,5	32,1	11,0	16,4
I. Ind. del cuero y del calzado	46,4	53,6	0,5	46,4	27,2	12,9	13,4
I. Electrónica	86,1	13,9	0,4	37,9	32,6	12,9	16,6
I. Electricidad y bobinados	94,9	5,1	3,7	55,7	26,7	9,0	8,6
I. Dibujo y/o diagramación	65,5	34,5	0,2	49,2	31,1	13,6	6,2
I. Dibujo y diagram. por comp.	60,7	39,3	0,2	28,4	42,0	21,4	8,2
I. Control de calidad	46,3	53,7	0,4	45,3	33,0	11,4	10,3
I. Carpintería metálica	87,0	13,0	0,4	46,2	24,6	14,5	14,7
I. Autom./mantenim. equip. agric.	96,7	3,3	2,3	57,8	26,7	8,3	7,1
I. Aserrad., carpintería de madera	89,9	10,1	1,4	57,3	27,4	8,1	7,2
I. Aire acondicionado	97,7	2,3	0,2	73,6	17,2	4,0	5,2
A. Huertas, viveros, cultivo, riego	53,0	47,0	5,0	43,5	27,8	12,1	16,7
A. Prod. pecuaria menor	62,6	37,4	1,9	46,7	27,6	10,6	15,0
A. Prod. pecuaria mayor	74,5	25,5	2,1	54,9	24,7	10,2	10,2
A. Operación rural	72,0	28,0	3,6	47,8	29,4	11,5	11,3
A. Jardinería, poda, forestación	62,5	37,5	1,4	46,3	30,0	9,6	14,1
A. Frutales, abonos, ctrol. de calidad	55,5	44,5	3,6	41,6	28,8	12,5	17,1
A. Explotación minera	85,4	14,6	0,3	49,2	34,4	9,6	6,8
Total	59,8	40,2	100	44,7	29,3	11,5	14,5

Fuente: Base de datos del *Programa*

^{1/} S: Sector Servicios; I: Sector Industrial; A: Sector Agropecuario, forestal y minero

Cuadro III.12: Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven por sector de especialidad del curso, según sexo y edad (1993-2000)

Sector de especialidad del curso	% Varones	% Mujeres	% sobre total de cursos	% de 16-19	% 20-24
Total sector servicios	42,3	57,7	46,1	38,9	3
Total sector industrial	81,1	18,9	35,9	51,5	2
Total sec. agrop., forest. y minero	62,2	37,8	18,0	46,0	2
Total	59,8	40,2	100,0	44,7	2



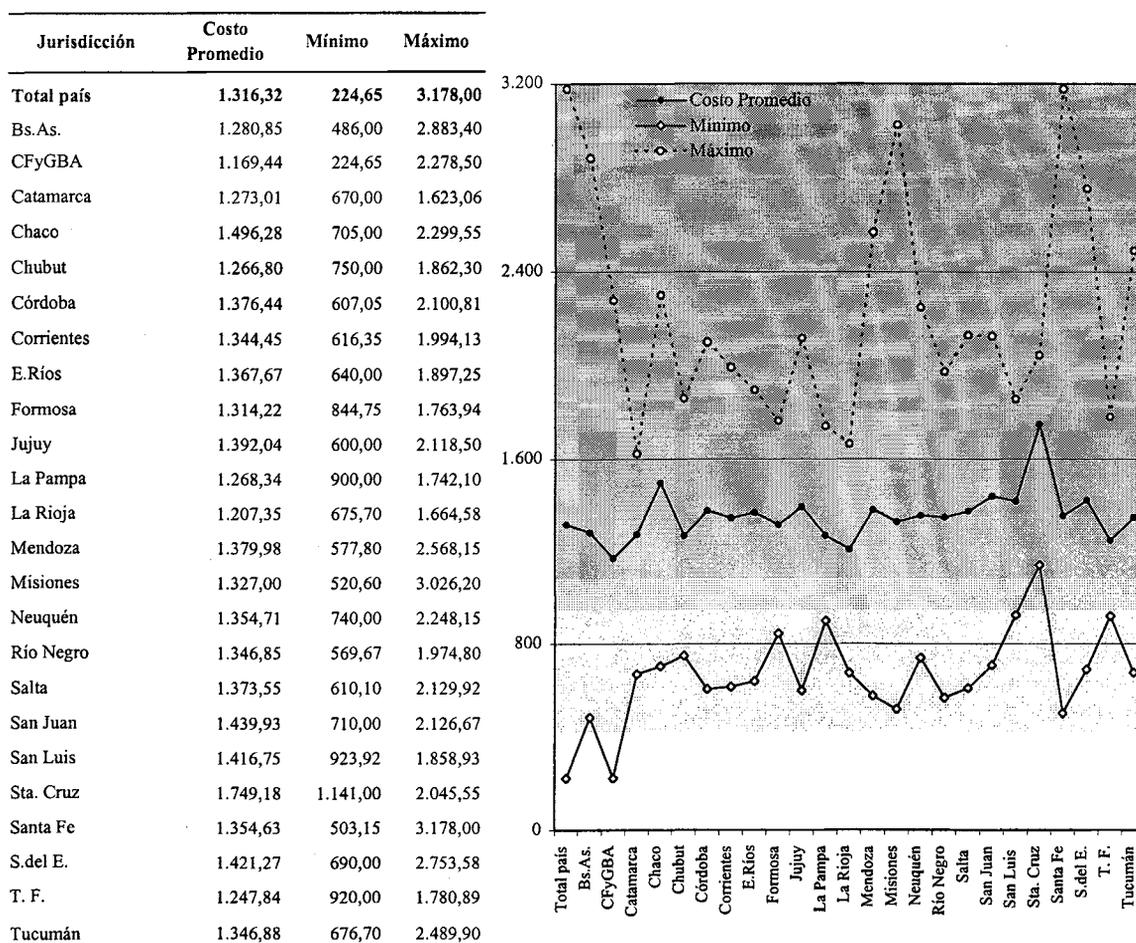
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base del *Programa*

Cuadro III.13: Indicadores de *efectividad, eficacia y eficiencia* Proyecto Joven (1993-2000)

Indicadores	1er. Tramo	2do. Tramo
(a) <i>Efectividad</i>	$\frac{115.575 \text{ benef.}}{100.000 \text{ benef.}} = 115,6\%$	$\frac{15.313 \text{ benef.}}{180.000 \text{ benef.}} = 8,51\%$
(b) <i>Eficacia</i>	$\frac{115.575 \times 3 \text{ años}}{100.000 \times 5 \text{ años}} = 69,4\%$	$\frac{15.313 \times 3 \text{ años}}{180.000 \times 3 \text{ años}} = 8,51\%$
(c) <i>Eficiencia</i>	$\frac{115.575 \times 3 \times \$149.893.000}{100.000 \times 5 \times \$145.847.900} = 71,3\%$	$\frac{15.313 \times 3 \times \$21.608.344}{180.000 \times 3 \times \$14.984.800} = 12,27\%$

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del *Programa* (Informes de Ejecución y Estados Financieros)

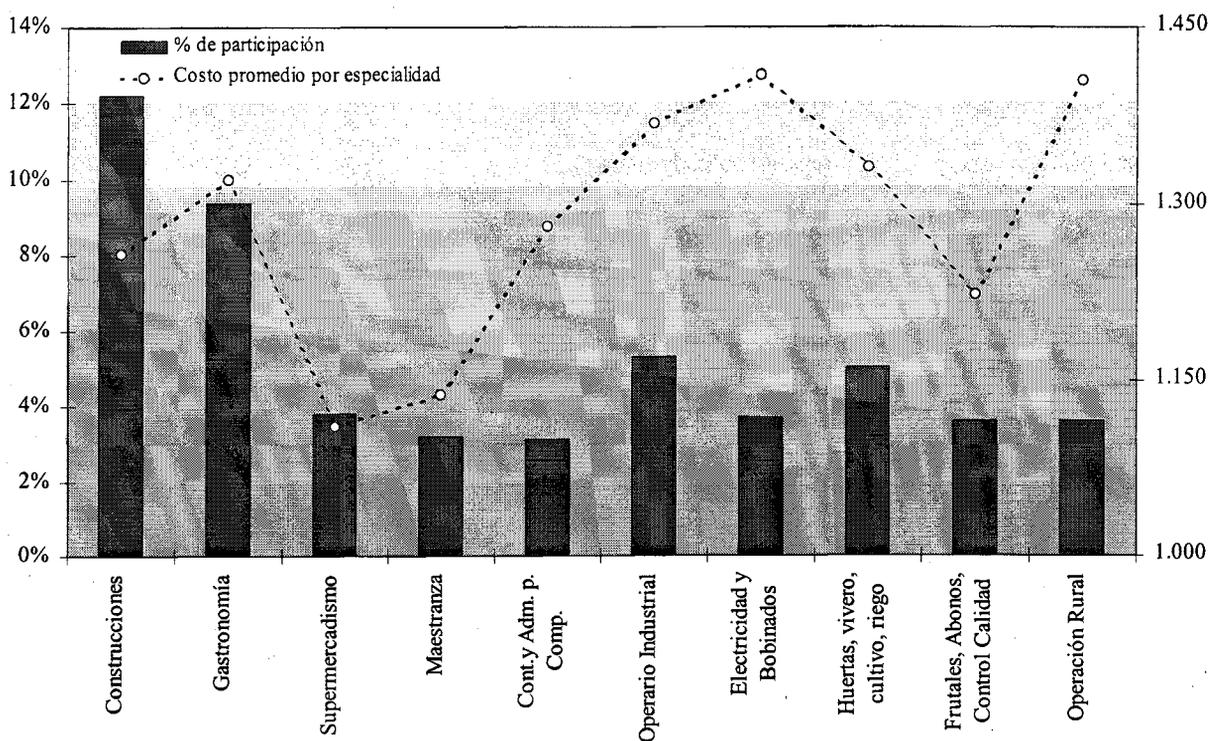
Cuadro III.14: Costo unitario de los cursos del *Proyecto Joven* por Jurisdicción (1993-2000) -incluye becas-



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la bases del *Programa*

Cuadro III.15: Costo promedio unitario (beneficiario) de las principales especialidades de cursos del Proyecto Joven (1993-2000) -incluye becas-

Jurisdicción	Construcciones 12,2%	Gastronomía 9,4%	Supermercado 3,8%	Maestranza 3,2%	Cont.y Adm. p. Comp. 3,1%	Operario Industrial 5,3%	Electricidad y Bobinados 3,7%	Huertas, vivero, cultivo, riego 5%	Frutales, Abonos, Control Calidad 3,6%	Operación Rural 3,6%
Buenos Aires	1.004,52	1.335,31	1.028,83	991,09	1.267,78	1.431,20	1.472,14	1.275,92	1.465,81	1.405,81
CF y GBA	1.028,58	1.271,22	1.010,93	1.206,25	1.282,82	1.276,46	1.207,95	-,-	-,-	-,-
Catamarca	-,-	1.276,75	1.166,24	-,-	-,-	1.585,70	670,00	1.267,10	-,-	1.355,34
Chaco	-,-	1.212,13	1.068,35	1.646,29	-,-	1.380,21	1.417,35	1.315,55	-,-	1.643,30
Chubut	-,-	-,-	-,-	1.017,73	1.007,25	1.119,77	-,-	750,00	-,-	1.404,73
Córdoba	-,-	1.298,52	839,75	1.231,73	1.385,42	1.472,66	1.584,06	1.508,79	1.124,14	1.676,07
Corrientes	1.502,54	1.521,78	1.195,60	1.155,97	1.414,60	-,-	-,-	1.249,94	1.126,56	892,02
Entre Ríos	-,-	1.460,33	1.274,92	1.426,34	1.334,95	1.307,15	-,-	1.366,10	-,-	1.315,23
Formosa	-,-	1.305,85	-,-	-,-	-,-	1.530,25	1.625,87	1.434,56	-,-	1.000,00
Jujuy	-,-	1.818,40	1.066,64	-,-	1.271,90	1.464,71	1.522,75	1.331,13	1.455,15	1.215,07
La Pampa	-,-	1.270,33	1.198,50	-,-	1.082,90	1.442,81	-,-	-,-	1.397,73	1.395,77
La Rioja	-,-	935,74	1.179,80	918,05	-,-	1.179,14	1.128,93	1.230,90	1.252,53	800,00
Mendoza	1.358,27	1.416,63	1.059,59	1.157,56	-,-	1.286,97	1.228,84	1.419,58	1.292,76	1.381,27
Misiones	1.621,33	1.332,67	-,-	1.108,08	1.331,84	1.472,94	1.409,55	1.420,75	1.207,84	1.338,98
Neuquén	1.517,95	1.066,40	1.149,78	918,05	-,-	1.474,42	-,-	1.340,28	1.330,60	1.174,86
Río Negro	-,-	-,-	1.396,64	-,-	-,-	1.772,03	1.321,35	1.267,98	1.295,20	1.525,77
Salta	-,-	1.615,64	-,-	-,-	1.362,06	1.716,44	1.659,27	1.262,14	1.026,76	1.620,23
San Juan	-,-	1.374,13	1.296,97	-,-	-,-	1.255,45	1.475,73	1.315,83	1.263,91	1.391,31
San Luis	-,-	-,-	1.637,40	1.126,50	-,-	1.353,18	1.659,53	-,-	-,-	1.462,53
Santa Cruz	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-
Santa Fe	1.527,76	1.308,19	1.309,96	1.238,09	1.199,76	1.325,57	1.326,67	1.413,84	-,-	1.428,25
Sgo. del Estero	1.509,45	1.152,13	-,-	918,05	1.245,70	1.669,43	1.470,64	1.427,75	-,-	1.735,94
Tierra del Fuego	-,-	-,-	1.163,35	-,-	1.618,00	1.305,85	-,-	1.154,43	-,-	-,-
Tucumán	1.633,72	1.283,27	1.165,55	1.358,75	-,-	1.420,82	1.485,20	-,-	967,03	1.206,69
Totales	1.258,14	1.321,47	1.110,70	1.137,70	1.281,12	1.368,65	1.409,09	1.331,45	1.223,19	1.404,87



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base del Programa

Cuadro III.16: Evolución de precios de cursos de las principales especialidades del Proyecto Joven periodo (1993-2000) -no incluye becas-

Sector y Especialidad	1º a 7º PARP (93-96)	8º PARP (8-97)	1º a 8º PAPEJ (12-98)	9º PAPEJ (6-99)	9º PARP (8-99)	11º a 14º PAPEJ (11-99)	15º a 17º PAPEJ (11-99)	Gráficos
Servicios: Construcciones	Precio por benef.	837	747	838	670	722	692	676
	Prom. benef./cursos:	19	19	15	20	19	18	17
	Precio sin becas	15.894	14.193	12.570	13.400	13.718	12.456	11.492
	Duración	192	205	210	202	228	214	212
	Precio por hora	4,35	3,64	3,99	3,32	3,17	3,23	3,19
Servicios: Gastronomía	Precio por benef.	839	797	717	660	630	649	657
	Prom. benef./cursos:	18	19	17	19	20	19	19
	Precio sin becas	15.095	15.043	12.377	12.715	12.600	12.059	12.769
	Duración	192	207	196	180	265	250	245
	Precio por hora	4,36	3,85	3,66	3,67	2,38	2,60	2,68
Servicios: Supermercadismo	Precio por benef.	642	692					
	Prom. benef./cursos:	19	20					
	Precio sin becas	12.200	13.850					
	Duración	142	167					
	Precio por hora	4,53	4,14					
Servicios: Maestranza	Precio por benef.	688	612					
	Prom. benef./cursos:	20	20					
	Precio sin becas	13.762	12.243					
	Duración	156	173					
	Precio por hora	4,41	3,54					
Servicios: Contabilidad y Administr. p. Computación	Precio por benef.	674	703	621	648	692	479	462
	Prom. benef./cursos:	18	19	20	19	13	19	19
	Precio sin becas	12.125	12.735	12.420	12.564	9.000	9.249	8.705
	Duración	202	221	250	239	260	331	331
	Precio por hora	3,33	3,18	2,48	2,84	2,66	1,45	1,40

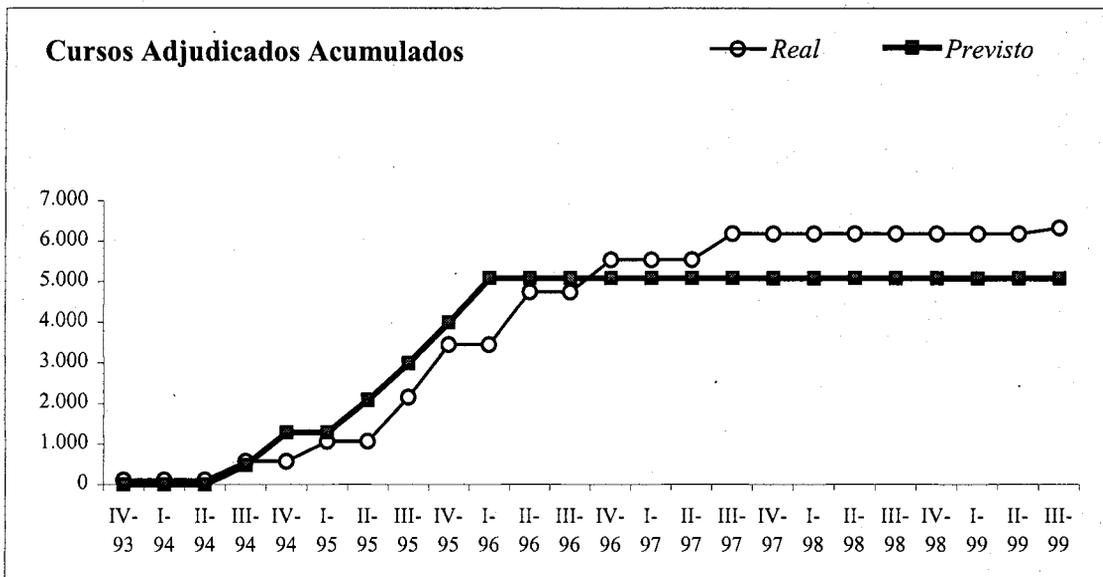
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base e informes del Programa

Cuadro III.16: *continuación*

Sector y Especialidad	1º a 7º PARP (93-96)	8º PARP (8-97)	1º a 8º PAPEJ (12-98)	9º PAPEJ (6-99)	9º PARP (8-99)	11º a 14º PAPEJ (11-99)	15º a 17º PAPEJ (11-99)	Gráficos	
<i>Industrial: Operario Industrial</i>	Precio por benef.	898	872		916			<p>Operario Industrial</p>	
	Prom. benef./cursos	18	18		19				
	Precio sin becas	16.160	15.382		17.229				
	Duración	192	211		208				
	Precio por hora	4,67	4,14		4,46				
<i>Industrial: Electricidad y Bobinados</i>	Precio por benef.	867	961	896	884	697	764	<p>Electricidad y Bobinados</p>	
	Prom. benef./cursos	18	14	17	15	20	19		18
	Precio sin becas	15.602	12.650	14.847	13.181	13.933	14.464		13.886
	Duración	193	225	263	222	197	350		335
	Precio por hora	4,49	4,38	3,55	4,02	3,54	2,18		2,30
<i>Agrup. Forestal y Madero: Huertas, Viveros, Cultivo, Riego</i>	Precio por benef.	837	825	844	768			<p>Huertas, Viveros, Cultivo, Riego</p>	
	Prom. benef./cursos	18	17	20	20				
	Precio sin becas	15.073	14.364	16.443	15.358				
	Duración	190	228	241	220				
	Precio por hora	4,41	3,62	3,65	3,54				
<i>Agrup. Forestal y Madero: Frutales, Abonos, Control de Calidad Visual</i>	Precio por benef.	824	719		702			<p>Frutales, Abonos, Control de Calidad</p>	
	Prom. benef./cursos	19	19		19				
	Precio sin becas	15.662	13.922		13.614				
	Duración	174	207		305				
	Precio por hora	4,73	3,48		2,44				
<i>Agrup. Forestal y Madero: Operación Rural</i>	Precio por benef.	897	1.033	1.167	816	896	767	<p>Operación Rural</p>	
	Prom. benef./cursos	18	19	18	20	19	18		19
	Precio sin becas	16.141	19.580	21.359	16.317	16.611	14.150		15.907
	Duración	190	250	245	206	211	255		345
	Precio por hora	4,72	4,14	4,78	4,00	4,27	2,80		2,44

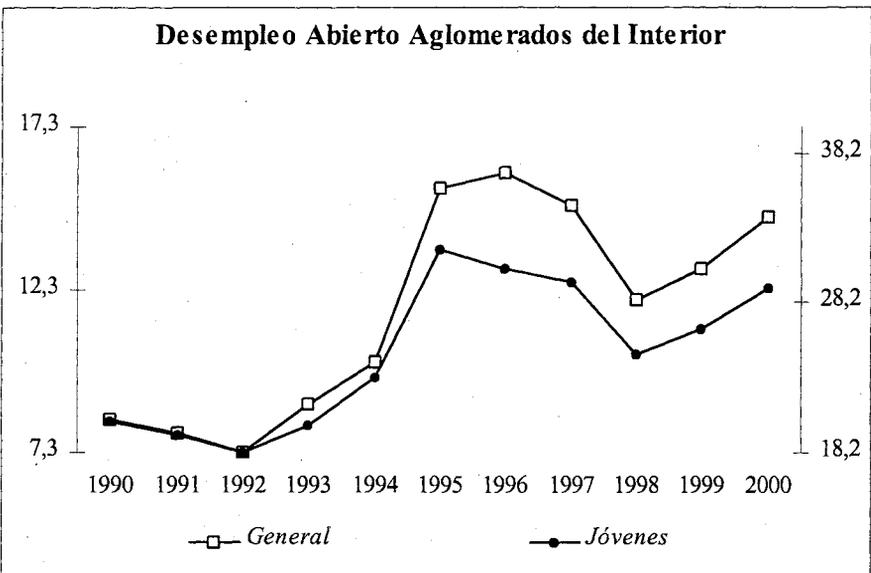
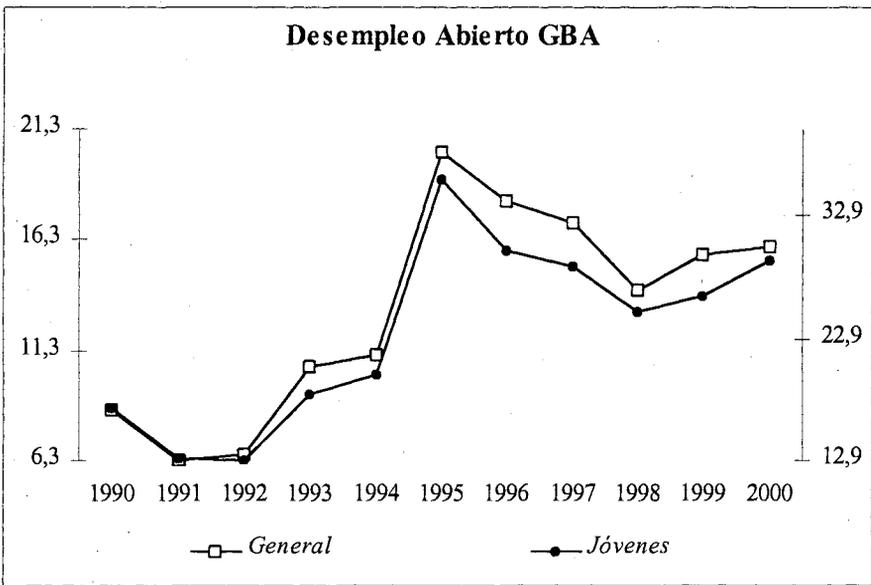
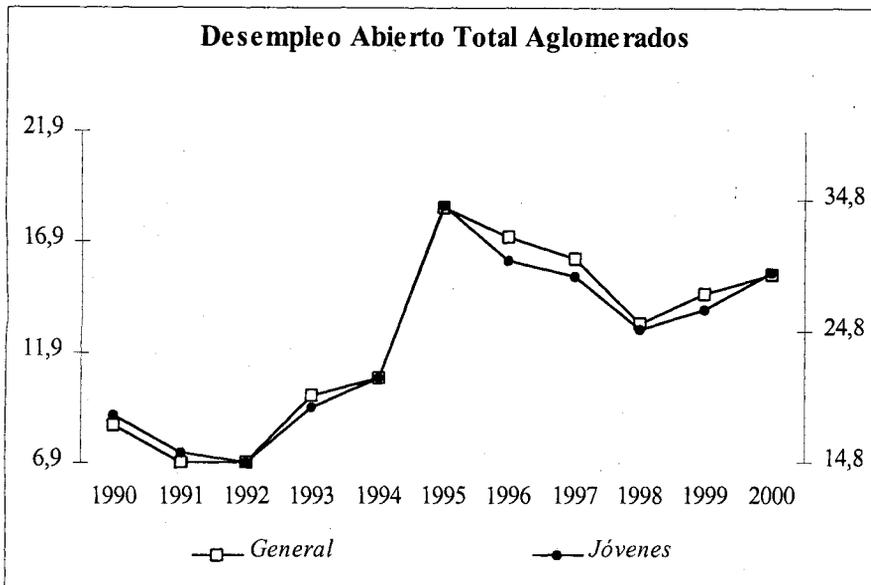
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base e informes del Programa

Gráfico III.1. Cumplimiento de calendario de adjudicación de cursos PARP



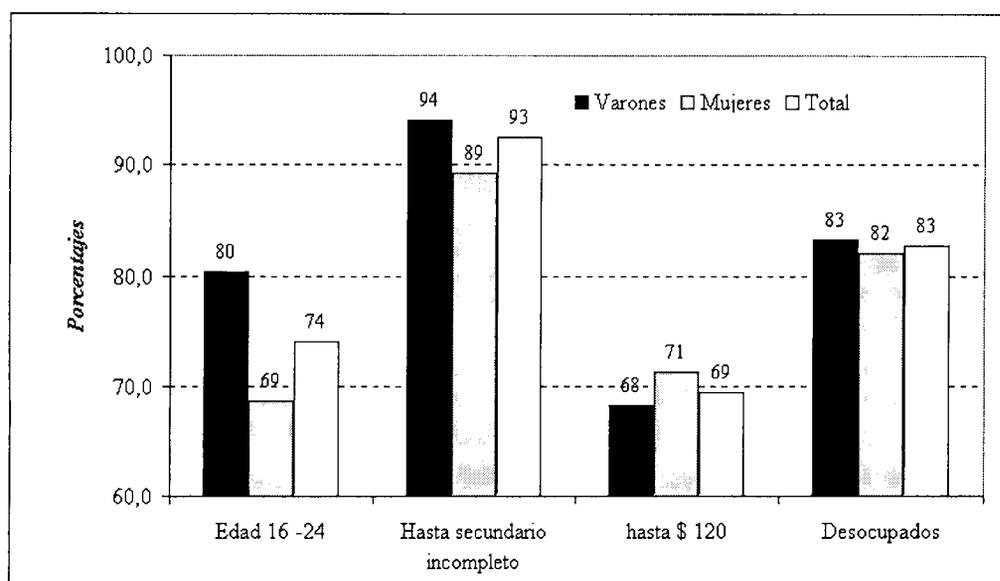
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base e informes del *Programa*

Gráfico III.2 Comparación de la evolución de la tasa de desempleo abierto 1990-2000



Fuente: Cuadros II.1 y II.2

Gráfico III.3 Perfil de los beneficiarios Proyecto Joven (1993-2000)



Edad	16-19	20-24	<i>Pob. Obj.</i> 16-24	25-29	30 y +	Total
Varones	51,6	28,7	80,3	10,0	9,7	100,0
Mujeres	34,3	34,4	68,7	13,9	17,4	100,0
Total	44,7	29,3	74,0	11,5	14,5	100,0

Instrucción	h/prim. compl.	prim. completo	secundario incompleto	<i>Pob. Obj.</i>	secund. compl. y +	sin datos	Total
Varones	8,6	41,8	43,7	94,1	5,2	0,7	100,0
Mujeres	9,3	37,8	42,2	89,3	10	0,7	100,0
Total	8,9	40,8	42,8	92,5	6,8	0,7	100,0

Ingresos Mensuales Hogar	<i>Pob. Objet.</i> hasta \$ 120	entre \$121 y \$240	más de \$240	sin datos	Total
Varones	68,2	13,4	2,1	16,3	100,0
Mujeres	71,3	11,3	1,6	15,8	100,0
Total	69,4	12,5	1,9	16,1	100,0

Condición de Actividad	<i>Pob. Objet.</i> <i>Desocup.</i>	Subocup.	Ocupado	Inactivo	sin datos	Total
Varones	83,2	8,9	0,1	6,1	1,7	100,0
Mujeres	82,0	8,2	0,1	5,2	4,5	100,0
Total	82,7	8,4	0,8	5,4	2,7	100,0

Fuente: Cuadros III.7 a III.10 y proyección de 70% de datos de beneficiarios según sexo

2. EVALUACIÓN DE IMPACTO

A través de la evaluación de impacto es posible conocer si el *Proyecto Joven* generó cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria. Este tipo de evaluación debería ser un insumo para los formuladores de políticas de capacitación laboral dirigidas a jóvenes, teniéndose en cuenta que él ha sido la respuesta del Estado para atacar las altas tasas de desempleo en la población objetivo y que en teoría existirían vacantes de empleo, aunque el contexto general sea de gran desocupación, que no son cubierta debido a la falta de candidatos adecuados.

La información que este tipo de evaluación provee también es útil para tomar decisiones sobre la continuación, expansión o cancelación de la intervención.

Las preguntas desagregadas de la principal a las que da respuesta esta herramienta de evaluación son: (a) ¿obtuvieron los beneficiarios del *Proyecto* más empleo de los que lograrían en ausencia del mismo? (b) ¿Es el tiempo de búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios inferior al de quienes no recibieron el estímulo del *Proyecto*? (c) ¿Cuál es el diferencial de ingreso de los beneficiarios con respecto a quienes no pasaron por el *Proyecto*? (d) ¿Ha contribuido el *Proyecto* a la obtención de empleos con mayor grado de formalidad?

Cohen y Franco indican la existencia de tres modelos metodológicos aplicables para la evaluación de impacto: (i) el modelo experimental clásico, (ii) el modelo cuasi experimental, (iii) el modelo no experimental.

(i) El modelo experimental clásico implica la conformación de dos poblaciones, que serán comparadas para determinar si hubo impacto y si ese impacto es atribuible al programa que se evalúa. Este modelo, también conocido como “*randomization*”, es considerado como el más fuerte y consistente de las metodologías de evaluación (Baker, 1960).¹⁶ La selección de los miembros de los dos grupos que se comparan (los que recibieron el estímulo del *Proyecto* - grupo de beneficiarios o experimental- versus el otro grupo de la población - grupo control o testigo-) se realiza de manera aleatoria, a fin de evitar sesgos en la selección.

Este modelo conlleva la realización de mediciones antes y después de ejecutadas las acciones del *Proyecto*. En la práctica, es cuestionado por varias razones, entre ellas: (a) porque la conformación aleatoria de los grupos para la realización del experimento podría ser considerado como una falta de ética, al negarse los beneficios a algunos y concedérselos a otros para hacer

¹⁶ Baker, Judy (1960). *Evaluating the impact of development projects on poverty: a hand book for practitioners*. The World Bank (2000). Washington, D.C.

viable el estudio; (b) también podrían presentarse problemas políticos por la exclusión de un grupo de las acciones o servicios del Estado y la inclusión de otro; (c) la envergadura del *Proyecto* podría dar lugar a que no haya quien no reciba tratamiento; (d) los individuos pertenecientes al grupo de control pueden cambiar ciertas características identificatorias durante el experimento que podrían invalidar o contaminar los resultados; (e) puede ser dificultoso asegurar que la selección es realmente al azar; y (f) la aplicación del modelo experimental podría resultar muy costosa, (Baker,1960).

(ii) El modelo “cuasi experimental” responde a la misma lógica del modelo experimental clásico, pero en él los grupos experimental y de comparación no son seleccionados aleatoriamente. Este modelo, generalmente, es utilizado cuando no es posible la construcción de ambos grupos mediante la aplicación del modelo experimental. Esta técnica consiste en la comparación de poblaciones que se asemejan, al menos en las características observadas, empleándose para ello diversas metodologías econométricas. La conformación de los grupos es usualmente realizada después de la intervención, utilizándose métodos no aleatorios.

Este método sigue la misma lógica que el experimental, en el sentido que requiere la realización de mediciones antes y después de recibido el estímulo (Cohen y Franco, 1992). Las principales desventajas de este modelo son: (a) la confiabilidad de los resultados es de poco alcance al igual que la metodología es menos rigurosa estadísticamente; (b) el método es bastante complejo estadísticamente, requiriéndose una considerable habilidad para el diseño de la evaluación y para analizar e interpretar los resultados; (c) presenta sesgo en la selección de los integrantes de los grupos, tanto por los datos observables como por aquellos que están ocultos (p. ej.: habilidades, competencias, vinculaciones, antecedentes laborales, estudios). Si bien es posible controlar el sesgo a través de técnicas estadísticas y variables instrumentales, es muy difícil su completa remoción. A través de estas técnicas se busca identificar las variaciones en el impacto por causas exógenas al *Proyecto*, (Baker,1960).

(iii) El modelo no experimental trabaja con un sólo grupo, conformado por la población beneficiaria del programa social.

Como fue mencionado al principio, en el Documento de Proyecto elaborado por el BID se definieron las metas de impacto que se esperaban obtener a través del *Proyecto*, para lo cual se tuvo en cuenta las experiencias pasadas (Chile Joven) y los juicios de los expertos que participaron en la misión de análisis. En el convenio de préstamo, en base al examen de costo-beneficio y rentabilidad realizados ex-ante, se especificaron las hipótesis de impacto sobre la situación post-egreso de los beneficiarios para las siguientes áreas: (i) inserción laboral, (ii) tiempo de

búsqueda de empleo, (iii) productividad y (iv) tipo de empleo (formal-informal). Para la evaluación de impacto estaba previsto la realización de encuestas a grupos representativos de la población beneficiaria y otros de comparación, confrontándose el comportamiento de ambos grupos. El objetivo común para las tres primeras áreas era verificar que la capacitación ofrecida facilitaba la consecución de empleo, en tanto que para la cuarta era verificar la contribución del *Proyecto* a la formalidad del empleo en aquellos que en él participaran. Las metas fijadas para cada área son las siguientes:

(i) Inserción laboral: como mínimo un 20% de los egresados de los cursos de Capacitación y Pasantías deberían encontrar empleo como obreros “semi-calificados”.

(ii) Tiempo de búsqueda de empleo: se supuso un tiempo de búsqueda de nueve -9- meses a partir del inicio de los cursos.

(iii) Productividad: se previó que el producto incremental (medido por el salario o ingreso) de aquellos que participen en los cursos del *Proyecto* sería de aproximadamente \$/mes 140.-

(iv) Tipo de empleo: para esta área no se establecieron metas, la hipótesis es que un empleo en el sector formal tiende a ser más estable y a ofrecer mejores beneficios sociales.

Esta sección se ha estructurado en torno a tres temas principales: (i) primero, se describe la metodologías de evaluación utilizada por el *Programa* y se analizan las principales inconsistencias y desventajas en la aplicación de ellas; (ii) segundo, se muestran los resultados de las diversas mediciones; y (iii) por último, se emiten las conclusiones mediante la respuesta a las principales preguntas planteadas a la evaluación.

2.1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN UTILIZADA POR EL PROGRAMA

Durante el período que comprende el estudio, el *Programa* utilizó un modelo aproximado al cuasi experimental realizando -6- mediciones de impacto: dos sobre la Prueba Piloto (vacantes adjudicadas -v.a.-: 2.148); dos sobre el segundo y tercer llamado a licitación (v.a.: 17.602); una sobre el quinto (v.a.: 23.643); y una sobre el octavo (v.a.: 11.749). Las metodologías de análisis de las diversas mediciones no han sido totalmente uniformes, según se puede observar en la reseña que se presenta a continuación sobre cada una de ellas.

2.1.1. Prueba Piloto

Las mediciones de impacto fueron realizadas a los seis y dieciocho meses posteriores de finalizados los cursos (114), los cuales fueron impartidos únicamente en Gran Buenos Aires y Capital Federal. Se comparó el comportamiento o logros de una muestra representativa de beneficia-

rios (245) con otra similar tomada como grupo de comparación. Ambos grupos no fueron seleccionados aleatoriamente. Para esta evaluación el *Programa* definió como grupo de comparación a vecinos (personas que vivieran en la misma manzana) de los beneficiarios seleccionados para la muestra. Ellos debían reunir las mismas características socioeconómicas definidas como centrales para la población objetivo, por lo cual en primer lugar se entrevistaban a los vecinos más cercanos y el primero que reuniera los requisitos definidos se lo encuestaba.

El problema principal de la metodología empleada radica en que no se pudo garantizar que todas las personas del grupo de comparación tengan en conjunto condiciones socioeconómicas y demográficas semejantes a las del grupo de beneficiarios. Cabe destacar que un informe del *Programa* del año 1995 menciona: “no se espera que los resultados de la evaluación de impacto de la Prueba Piloto de Proyecto Joven sean concluyentes ni definitivos.[...] dada la característica dual. [...] En consecuencia esta Evaluación de Impacto de la Prueba Piloto constituye la Prueba Piloto de la Evaluación de Impacto”. Independientemente al comentario anterior, teniendo en cuenta que los grupos no son análogos los resultados a los que se arriban no permiten inferir que son representativos de lo ocurrido en el universo de la población.

2.1.2. Llamados a licitación 2° y 3°

Las mediciones de impacto fueron realizadas alrededor de los once y veintinueve meses posteriores de finalizados los cursos impartidos (2° LI. 456 cursos, v.a. 8.529, v.o. 7.631; 3° LI. 497 cursos, v.a. 9.073, v.o. 8.881) en ambos llamados, en 16 provincias y Capital Federal. Los principales cambios de la metodología empleada para la evaluación de estos llamados con respecto a la de la Prueba Piloto son: (a) los integrantes de los grupos fueron seleccionados empleando un diseño muestral sistemático probabilístico, tomándose una muestra de beneficiarios (acreditados e inscriptos, que “tomaron los cursos”) y otra del grupo de comparación (acreditadas por el PROGRAMA pero no inscriptos, “no tomaron los cursos”). El estudio se hizo sobre 1.600 casos de beneficiarios (800 del 2° llamado y 800 del 3° llamado) e igual número para el grupo de comparación. Ambos grupos provenían de los registros de personas que habían sido acreditadas, lo cual supone que cumplían con los requisitos de la población objetivo; siendo controlada la conformación de los grupos en base a variables socioeconómicas y demográficas. En cuanto a la situación ocupacional de ambos, ella era idéntica antes de la intervención.

El diseño involucra el apareamiento de cada beneficiario seleccionado con una persona de las mismas características socioeconómicas que sirve de comparación. Para la comparación *ex-ante* y *ex-post* del tratamiento (curso) se establecieron dos líneas de base y una de comparación. La primera línea de base [1] se refiere al momento anterior al inicio de los cursos (el de accredi-

tación)¹⁷, la segunda línea [2] se refiere al momento de la primera medición (11 meses después de finalizado el curso), y la línea [3] corresponde al momento de la segunda medición (aproximadamente dos años y medio después de finalizado el curso).

El problema principal de la metodología empleada radica en que no considera otras dimensiones (por ejemplo, edad, estado civil, relaciones, antecedentes laborales, nivel educativo) de muy difícil medición y que pueden resultar decisivas para tener mayor o menor éxito en la obtención de empleo, estabilidad, menor tiempo de búsqueda y mejor salario.

2.1.3. Llamado a licitación 5°

La medición de impacto fue realizada entre enero y abril de 1998 (alrededor de doce meses posteriores de finalizados los cursos -1.287- del 5° llamado, vacantes adjudicadas 23.643, vacantes ocupadas 23.315), agrupándose por razones metodológicas en 11 regiones las 22 provincias y Capital Federal donde fueron impartidos los cursos. Se utilizaron dos metodologías para el análisis de la medición de este llamado. En primer término, se aplicó un diseño con lineamientos similares al utilizado en los llamados 2° y 3°, emitiéndose un informe de avance en agosto de 1998. En segundo término se aplicó un modelo de regresión multivariada logística, que se diferencia del anterior en que parte de la base de interpretar que cada unidad de análisis tiene una probabilidad determinada de pertenecer a alguna de las categorías de la variable cualitativa dependiente, por ejemplo la de inserción ocupacional (en este caso se estima la probabilidad de que un individuo de determinadas características esté o no empleado), esto es independiente a que en la realidad cada individuo entrevistado tenga o no empleo. En otras palabras, en el segundo modelo la evaluación se centra en la mejora observada en las probabilidades de estar empleado y que los empleos obtenidos sean de mejor calidad.

Para ambos modelos se utilizaron los datos provenientes de las encuestas tomadas a los integrantes de los grupos que fueron seleccionados según se indica a continuación: a) beneficiarios -1.670-, muestra probabilística que asegura la representatividad del universo en cuanto a sexo y región de residencia; b) grupo de comparación -1.670-, se buscó un “mellizo” para cada uno de los beneficiarios -o sea que tenían las mismas características que éstos-, seleccionándose en forma aleatoria entre aquellos individuos que fueron acreditados entre marzo y setiembre de 1996 y que no se inscribieron en curso alguno. Las características que se tuvieron en cuenta son: primero, región, sexo y edad; y segundo, nivel de escolaridad, situación familiar y tenencia

¹⁷ La acreditación es el resultado de la focalización de la población objetivo; en otras palabras es el producto de la etapa de entrevistas a las personas interesadas en el Programa, las cuales deben responder a un cuestionario que permite identificar si sus características se ajustan a la de la población objetivo. Aquellos que reúnen las características establecidas son acreditados, quedando así habilitados a inscribirse en un curso.

de hijos menores.

El primer modelo involucra el apareamiento de cada beneficiario seleccionado con una persona del grupo de comparación, debiéndose resaltar que si bien se definieron como momentos de comparación los de las líneas base [1] (anterior al inicio de los cursos -acreditación-), base [2] (momento de finalización del cursos), y base [3] (momento de medición -aproximadamente doce meses después de finalizado los cursos-) los informes del *Programa* no dan cuenta de los guarismos existentes para ambos grupos en los diversos momentos.

Los principales problemas observados en las metodologías empleadas son: en el primer caso, se observa un parcial uso de los datos y en la exposición de los resultados lo cual induce a la confusión del lector, no pudiéndose dilucidar cuál es el impacto de las acciones -diferencia de las variaciones entre grupos en los distintos momentos-. En el segundo caso el hecho se agrava, debido a que si bien se consideran otras dimensiones (edad, estado civil, nivel educativo, experiencia laboral) la metodología de análisis empleada complica significativamente la interpretación de los resultados, pues los coeficientes de las regresiones logísticas no pueden ser directamente interpretados.

2.1.4. Llamado a licitación 8°

La última medición de impacto realizada por el *Programa* corresponde a los cursos del 8° llamado, que fue realizada entre setiembre y octubre de 1999 (alrededor de doce meses posteriores a la finalización de 647 cursos, 11.749 vacantes adjudicadas) con alcance al conglomerado urbano conformado por Ciudad de Buenos Aires y partidos del Conurbano Bonaerense, donde se dictaron un total de 127 cursos. La muestra de beneficiarios encuestados fue resultante de un proceso llevado a cabo en dos etapas: en la primera se seleccionaron los cursos -46 en la CBA y 81 en el Conurbano- a través de un muestreo estratificado por especialidad y por ICAP; y en la segunda etapa se seleccionaron a los beneficiarios -345 varones y 353 mujeres-. Con respecto al grupo de comparación se utilizó una población similar a la población objetivo; para ello se utilizaron las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la onda de mayo de 1999 en el Conglomerado de Gran Buenos Aires, conformándose un grupo de 738 personas.

Además de las limitaciones del método de análisis de los datos utilizado por el *Programa*, otros de los problemas significativos que fue observado provienen de la falta de información sobre el grupo de comparación, no pudiéndose asegurar que éste es efectivamente semejante al grupo de beneficiarios del *Proyecto*.

2.2. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

A continuación se exponen los resultados que arrojaron las diversas evaluaciones para cada una de las áreas: 1- inserción laboral; 2- tiempo de búsqueda de empleo; 3- productividad; y 4- tipo de empleo. Se presentan los valores -por llamado a licitación evaluados- tanto los informados por el *Programa* como los que han surgido luego del examen practicado, siendo éstos últimos los que son utilizados posteriormente para la comparación con las metas teóricas y la emisión de las conclusiones.

2.2.1. Inserción laboral

(i) Prueba Piloto

Según el *Programa*, como resultado de las acciones, se produjo un mejoramiento de la tasa de inserción de los beneficiarios con respecto al grupo de control del 60% para los varones y del 11% para las mujeres. Corresponde señalar que se ha observado la existencia de diferencias muy significativas en el punto de partida, en cuanto a la situación ocupacional de ambos grupos, registrándose una tasa notoriamente superior en el grupo de control, lo cual contamina e invalida la comparación, al no realizarse las correcciones pertinentes, y dar como resultado valores diferenciales de impacto muy altos a favor del grupo de beneficiarios. Asimismo, la fórmula¹⁸ empleada por el *Programa* para mostrar las variaciones punta a punta aumenta las diferencias en favor de los beneficiarios en lugar de corregirlas. De emplearse la fórmula correcta, los nuevos valores a favor de los beneficiarios son de 20% para varones y 1% para mujeres, continuando sin ajustar las diferencias del punto de partida (cuadro III.17).

¹⁸ La fórmula utilizada por el Programa es: $\{([3] - [1]) \times 100 / [1]\}$. La fórmula que se utiliza, según Cohen y Franco (1992) para este tipo de medición punta a punta es: $Z = \{(X' - X) - (Y' - Y)\}$, donde Z es igual a la diferencia de impacto acumulada, X' es el registro del grupo de beneficiarios en el momento [3]; X es el registro del grupo de beneficiarios en el momento [1]; Y' es el registro del grupo de control en el momento [3]; e Y es el registro del grupo de control en el momento [1].

Cuadro III.17: Evolución de inserción laboral, medición sobre Prueba Piloto Proyecto Joven (cursos realizados año 1994)

Momentos de registro de la medición	Inserción laboral		Recálculo dif. impacto acum.
	GB	GC	+ a favor GB / (-) a favor GC
<i>Varones:</i>			
[1] Inicio del curso	41,0%	60,0%	-19,0%
[2] A 6 meses de finalizado el curso	60,0%	65,0%	14,0%
[3] A 18 meses de finalizado el curso	72,0%	71,0%	20,0%
Variación según el informe del Programa	77,0%	17,0%	60,0%
<i>Mujeres:</i>			
[1] Inicio del curso	33,0%	43,0%	-10,0%
[2] A 6 meses de finalizado el curso	50,0%	44,0%	16,0%
[3] A 18 meses de finalizado el curso	45,0%	54,0%	1,0%
Variación según el informe del Programa	39,0%	28,0%	11,0%

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996)

(ii) Llamados a licitación 2° y 3°

Según el *Programa*, como resultado de las acciones, se produjo un mejoramiento de la tasa acumulada de inserción de los beneficiarios con respecto al grupo de control del 23,7% y 25,7% para los varones (primera y segunda medición respectivamente), en tanto que para las mujeres fue negativa en la primera medición (-8,5%) y positiva en la segunda (7,8%). Con respecto a los datos anteriores, se debe señalar que el *Programa* utilizó como línea base para el cálculo de las variaciones la de finalización de los cursos [1₁] (véase cuadro III.18). Esto es observable por dos motivos: primero, porque no fue explicitado en la descripción de la metodología -la cual dice que la línea base [1] se refiere al momento anterior al inicio de los cursos-; y segundo, porque ello implica que en el nuevo punto se parta con una tasa de inserción laboral muy superior en el grupo de control, en comparación con la de los beneficiarios, lo cual se explicaría por las características intensivas de los cursos, que dificultaría durante su realización la ocupación en otro tipo de actividad. Es evidente que, aplicándose esta fórmula, la variación en la inserción laboral de los beneficiarios debe arrojar valores muy superiores a la del grupo de control por el sólo hecho de tener el primer grupo un piso inferior.

Además de la utilización de una línea basal diferente, es de destacar que en los informes de evaluación emitidos por el *Programa* se pone mayor énfasis en las variaciones producidas en el

grupo de beneficiarios, entre los distintos momentos, que en su comparación con las del grupo de control¹⁹, no surgiendo los datos de éstos a simple vista, lo cual induce a una mala interpretación del impacto del *Proyecto*.

Al realizarse los recálculos mediante la aplicación del mismo criterio empleado para la corrección de los resultados de la medición de la Prueba Piloto, los nuevos valores acumulados desde el momento de acreditación arrojan: *primera medición*, una diferencia a favor (1,4%) del grupo de beneficiarios varones, y un retroceso (-2,9%) del grupo de beneficiarias mujeres; *segunda medición*, un retroceso en el grupo de beneficiarios varones (-0,9%), y una mejora en el grupo de beneficiarias mujeres (2,9%). Esto disminuye en forma muy significativa los resultados positivos en cuanto a impacto que se habría logrado como consecuencia del *Proyecto*.

Cuadro III.18: Evolución de la inserción laboral, medición sobre Llamados 2° y 3° Proyecto Joven (cursos realizados en años 1994 y 1995)

Momentos de registro de la medición	Inserción laboral		Dif. de Impacto Acumulada + a favor GB / (-) a favor GC
	GB	GC	
<i>Varones:</i>			
[1] Acreditación	23,5%	23,5%	0,0%
[1 ₁] Fin de curso	43,7%	51,4%	-7,7%
[2] Al mes 11 de finalizado el curso	61,3%	59,9%	1,4%
[3] Al mes 29 de finalizado el curso	72,2%	71,7%	-0,9%
Variación s/ el informe del Programa - 1° Med.	40,3%	16,5%	23,7%
2° Med.	65,2%	39,5%	25,7%
<i>Mujeres:</i>			
[1] Acreditación	13,0%	13,0%	0,0%
[1 ₁] Fin de curso	35,4%	35,3%	0,1%
[2] Al mes 11 de finalizado el curso	38,6%	41,5%	-2,9%
[3] Al mes 29 de finalizado el curso	48,5%	45,6%	2,9%
Variación s/ el informe del Programa - 1° Med.	9,0%	17,6%	-8,5%
2° Med.	37,0%	29,2%	7,8%

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996)

¹⁹ El informe "Resultados e impacto de Proyecto Joven" -acciones realizadas a diciembre 1996, 1° medición- destaca: "[...] poco tiempo después de finalizar los cursos, el nivel de inserción alcanzado por los beneficiarios es muy importante (39,6%). Asimismo, puede observarse que el nivel de ocupación de los beneficiarios en el momento de la medición se incrementa muy significativamente respecto del registrado antes del inicio de los cursos: 160,8%, para los varones y 196,9 % para las mujeres [...]."

(iii) Llamado licitación 5°

Los informes difundidos por el *Programa* sobre la medición del impacto de este llamado dicen: “[...] al contrastar los logros de los jóvenes -varones y mujeres- con los del grupo de comparación, puede afirmarse que se ha tenido un impacto muy positivo en los grupos más desfavorecidos, ya que se observa que la mayoría de los participantes (70%) incrementó efectivamente sus posibilidades de conseguir empleo”.²⁰ Asimismo, “los resultados de la evaluación de impacto indican que el Proyecto Joven cumple con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios: en los varones que realizaron un curso de Proyecto Joven su probabilidad de estar empleados se incrementó el 11%, en tanto que en las mujeres el incremento fue del 21%”.²¹

Si bien las conclusiones de estos informes tienen como respaldo los datos de las encuestas a los beneficiarios, ellas son limitadas al no dar cuenta de las variaciones entre grupos producidas en los distintos momentos. Atento a ello, para este estudio se indagó algunos de los datos relevantes (recortados al área metropolitana -Capital Federal y Gran Buenos Aires-), que sí estaban en los informes preliminares y en un análisis -de uso interno- de la misma medición, con los cuales se pudo armar el cuadro III.19, del cual se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) Aplicándose la metodología utilizada en las mediciones del 2° y 3° llamado y comparándose únicamente los datos disponibles (medición al mes 12 de finalizado el curso) se puede observar que la diferencia de situación ocupacional en los varones es de 1 punto porcentual a favor del grupo de comparación, que registra una inserción laboral del 72,5% versus el 71,5% de los beneficiarios; en cuanto a las mujeres la diferencia es inversa, favoreciendo a las beneficiarias en 7,3 puntos porcentuales, registrando éstas una inserción laboral del 52,5% versus 47,5% del grupo de comparación.

b) Aplicándose la metodología de regresión logística, puesta en práctica por el *Programa* a partir de este llamado, se obtienen diferencias positivas a favor del grupo de beneficiarios de ambos sexos, arrojando en el caso de los varones una diferencia de 7,3 puntos porcentuales y en el caso de las mujeres de 9,4 puntos porcentuales. Estas diferencias, que no tienen en cuenta los datos reales, significan que los beneficiarios aumentaron la probabilidad de inserción laboral mientras que la misma disminuyó en el grupo de comparación.

c) Aplicándose la metodología mencionada en el punto a) pero limitado a la región de metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires) surge que las diferencias a favor del grupo de

²⁰ Evaluación de impacto Proyecto Joven, beneficiarios del 5° Llamado a Licitación, Informe de Avance, 7-ago-1998

²¹ Resumen de Indicadores de Impacto, 20-abril-1999.

beneficiarios tanto varones como mujeres es de 1,1 y 7,9 puntos porcentuales, respectivamente.

d) Asimismo, a efectos de una comparación con otros datos de referencias, se comparó la situación del grupo de población objetivo según la EPH onda octubre de mes 1997 versus las del grupo de beneficiarios, observándose: en los dos primeros métodos, la inserción laboral del grupo de población objetivo es superior a la del grupo de beneficiarios (varones: 9,3% y 5,5%; mujeres: 10,8% y 10%); en tanto que en el tercer caso la comparación del nivel nacional con el nivel regional arroja cero variación para los varones, y 5,7% a favor de las mujeres del grupo de beneficiarios.

A la luz de estos nuevos datos y teniéndose en cuenta únicamente lo sucedido en la realidad (no considerando la metodología de regresión logística) a los individuos varones acreditados en el *Programa* surge que no se produjeron variaciones significativas en el comportamiento de ambos grupos (el impacto del *Proyecto* ha sido neutro); no ocurre lo mismo con las mujeres, donde se registra una variación de 5 puntos porcentuales a favor de las beneficiarias. Sin embargo, si la comparación se realizara a nivel nacional entre los beneficiarios versus la población objetivo, cualquiera fuera la metodología de análisis empleada, surge que el porcentaje de inserción laboral es inferior en la población acreditada (beneficiarios o no), registrándose guarismos negativos para los beneficiarios varones de 9,3% a 5,5% y para las beneficiarias mujeres de 10,8% a 10%, lo cual pone en duda la capacidad del *Proyecto* para producir los cambios necesarios en la población atendida como para llevarla como mínimo al nivel de inserción laboral de la población objetivo.

Cuadro III.19: Medición de la inserción laboral, 5° Llamado a Licitación Proyecto Joven
(cursos realizados en años 1996-7)

Momentos de análisis de registros de la medición	Inserción laboral ^{1/}			Dif. de Impacto
	GB	GC	GPOBJ	+ a favor GB / (-) a favor GC
MÉTODO SIMILAR AL DEL 2° Y 3° LL.				
<i>Varones:</i>				
Al mes 12 de finalizado el curso	71,5%	72,5%	80,8%	-1,0%
<i>Mujeres:</i>				
Al mes 12 de finalizado el curso	52,5%	47,5%	63,3%	5,0%
MÉTODO REG. LOG. 5° LL.				
<i>Varones:</i>				
Al mes 12 de finalizado el curso	75,3%	68,0%	80,8%	7,3%
<i>Mujeres:</i>				
Al mes 12 de finalizado el curso	53,3%	43,9%	63,3%	9,4%
MÉTODO SIMILAR AL DEL 2° Y 3° LL. LIMITADO A CAPITAL FEDERAL Y GBA.				
<i>Varones:</i>				
Al mes 12 de finalizado el curso	80,8%	79,7%	80,8%	1,1%
<i>Mujeres:</i>				
Al mes 12 de finalizado el curso	69,0%	61,1%	63,3%	7,9%

Fuente: PARP

^{1/} El cálculo de la tasa de inserción laboral se realiza únicamente sobre la suma de los individuos ocupados y desocupados, es decir que no se consideran a los inactivos.

(iii) Llamado licitación 8°

Los informes difundidos por el Programa referidos a la medición de impacto del 8° llamado a licitación dicen: "Al contrastar los logros de los jóvenes -varones y mujeres- con los del grupo de comparación, puede afirmarse que se ha tenido un impacto muy positivo en los grupos más desfavorecidos, ya que se observa que la mayoría de los participantes (70%) incrementó efectivamente sus posibilidades de conseguir empleo. [...] Los resultados de la evaluación de impacto indican que el Proyecto Joven cumple con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios: en los varones que realizaron un curso la probabilidad de estar empleados se incrementó el 11% en tanto que en las mujeres el incremento fue del 21%".

Examinado en profundidad los resultados de la confrontación de los datos de los beneficiarios encuestados versus los del grupo de comparación, tomados a los doce meses de la finalización de los cursos, se pudo verificar que en general el 76,5% de los beneficiarios tienen la probabilidad de encontrarse ocupados, en tanto que en el grupo de comparación esa probabilidad se reduce al 74,9% de los jóvenes. Analizándose por separado a varones y mujeres, se comprobó que en los beneficiarios el porcentaje correspondiente es del 81,4% versus el 79,3 del grupo de comparación, en tanto que en las beneficiarias el porcentaje de probable ocupación fue del 71,4% versus el 66,4% de las mujeres integrantes del grupo de comparación. En el cuadro III.20, se exhiben los guarismos principales del análisis, destacándose que para la elaboración del mismo se reprocesó la información del *Programa* atento a que los valores que éste exponía son incorrectamente muy superiores a los realmente obtenidos. Las diferencias de guarismos a favor de los beneficiarios del *Proyecto* se deben a que éste modificó el método de cálculo de resultados en favor de los beneficiarios, al discriminar a los encuestados que se declararon inactivos, registrándose altas probabilidades de que se hallaran en esa condición los jóvenes del grupo de comparación.

Asimismo se debe remarcar que, al igual que para el 5° llamado, en esta nueva medición el *Programa* no da cuenta de los valores de arranque y de las variaciones de los distintos momentos que registran entre sí los grupos que se comparan; por ello no se puede afirmar que ambos grupos son efectivamente semejantes.

Cuadro III.20: Medición de la inserción laboral, 8° Llamado a Licitación Proyecto Joven (cursos realizados en año 1998)

Momentos de análisis de registros de la medición	Inserción laboral ^{1/}		Dif. de Impacto + a favor GB / (-) a favor GC
	GB	GPOBJ	
MÉTODO REG. LOG. 8° LL.			
<i>Varones:</i>			
Al mes 12 de finalizado el curso	81,4%	79,3%	1,1%
<i>Mujeres:</i>			
Al mes 12 de finalizado el curso	71,4%	66,4%	5,0%
<i>Totales:</i>			
Al mes 12 de finalizado el curso	76,5%	74,9%	1,6%

Fuente: PARP

^{1/} El cálculo de la tasa de inserción laboral se realiza únicamente sobre la suma de los individuos ocupados y desocupados, es decir que no se consideran a los inactivos.

2.2.2. Tiempo de búsqueda de empleo

(i) Prueba Piloto

La encuesta de evaluación de impacto no incluyó preguntas referidas a esta área.

(ii) Llamados a licitación 2° y 3°

Para medir el tiempo de búsqueda de empleo el *Programa* utilizó dos indicadores. En primer lugar, midió a través de los datos de las encuestas, la cantidad de meses de búsqueda de las personas que al momento de la entrevista estaban desocupadas (cuadro III.21); y en segundo lugar, midió la cantidad de meses consecutivos de desocupación desde la finalización de los cursos hasta el momento de la entrevista, para toda la población encuestada, esté o no ocupada al momento de la medición (cuadro III.21-A-).

a) Para el primer indicador se puede observar que la diferencia del tiempo de búsqueda entre ambos grupos arrojan valores aproximados a: para la *primera medición*, inferior (0,7 meses) para el grupo de beneficiarios varones y también inferior (3,4 meses) en el grupo de beneficiarias mujeres; para la *segunda medición*, inferior (5,1 meses) en el grupo de beneficiarios varones e inferior (3,6 meses) en el grupo de beneficiarias mujeres.

Respecto a esta metodología de cálculo corresponde señalar que: (a) no es precisa para la primera medición, debido a que los beneficiarios se retirarían del mercado laboral en el período de realización del curso de capacitación, si así no lo fuera los tiempos de búsqueda serían más elevados que los del grupo de control; (b) se desconoce el motivo por el cual las personas que integran el grupo de control no se inscribieron en los cursos; y (c) brinda información exclusivamente sobre ambos grupos de desocupados, no existiendo datos sobre el tiempo de búsqueda promedio de quienes se ocuparon, por lo tanto los datos no permiten medir la diferencia de meses de búsqueda entre quienes obtuvieron empleo.

b) Para el segundo indicador (cantidad de meses consecutivos de desocupación) se puede observar en el cuadro III.21-A que no existen prácticamente diferencias en el grupo de varones (-0,2 meses en contra del grupo de beneficiarios), en tanto que en las mujeres habría un tiempo desocupación inferior (-0,7 meses) en el grupo de beneficiarias.

Cuadro III.21: Medición de tiempo de búsqueda de empleo, jóvenes acreditados e inscriptos desocupados, cursos Proyecto Joven (Llamados 2° y 3°, realizados en años 1994 y 1995)

Mes de inicio de la medición	Meses (promedio) de búsqueda de empleo			
	Varones		Mujeres	
	GB	GC	GB	GC
[1] Primera medición al mes 11 de finalizado el curso	9,9	10,6	11,6	15,0
[2] Segunda medición al mes 29 de finalizado el curso	5,2	10,3	15,5	19,1

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996)

Cuadro III.21 -A-: Medición de meses continuos de desocupación, jóvenes acreditados e inscriptos cursos Proyecto Joven (Llamados 2° y 3°, realizados en años 1994 y 1995)

Mes de inicio de la medición	Meses (promedio) continuos de desocupación			
	Varones		Mujeres	
	GB	GC	GB	GC
[1] Primera medición al mes 11 de finalizado el curso	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
[2] Segunda medición al mes 29 de finalizado el curso	7,5	7,3	9,9	10,6

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996)

(iii) Llamado licitación 5°

De las metodologías de análisis utilizada por el *Programa* en este llamado, solamente se mantuvo de manera uniforme la que mide el tiempo de búsqueda de empleo, en forma similar a la utilizada para los llamados 2° y 3°. Es importante subrayar que el *Programa* introdujo una modificación con respecto al segundo indicador; anteriormente midió la cantidad de meses consecutivos de desocupación desde la finalización de los cursos hasta el momento de la entrevista, para toda la población encuestada, esté o no ocupada al momento de la medición, en tanto que en ésta se da cuenta exclusivamente de la población que al momento de la medición está desocupada.

a) Con respecto al primer indicador -tiempo de búsqueda de las personas que al momento de la entrevista estaban desocupadas- los datos denotan que es menor el tiempo promedio en el grupo

de beneficiarios que en el del grupo de comparación. Los beneficiarios varones tienen un tiempo de búsqueda promedio de 3,4 meses, en tanto que en el grupo de comparación se registra 5,7 meses. Para las mujeres, el tiempo de búsqueda de las beneficiarias oscila alrededor de 10,7 meses versus 9,4 meses del grupo de comparación, destacándose que presumiblemente ésta sería la parte más desfavorecida de la población estudiada.

b) Con respecto al segundo indicador -cantidad de meses consecutivos de desocupación de la población encuestada- los datos arrojan que no hay diferencias entre uno y otro grupo de varones, siendo el tiempo de desocupación para ambos de 2,7 meses; en tanto que para las mujeres, las beneficiarias presentan un período de desocupación consecutivo de aproximadamente 4 meses, en tanto que en el grupo de comparación es de 4,6 meses.

Cuadro III.22: Medición de tiempo de búsqueda de empleo, jóvenes desocupados (entre enero y abril 1998) acreditados e inscriptos cursos Proyecto Joven (realizados en años 1996-7, correspondientes al 5° Llamado)

Mes de inicio de la medición	Meses (promedio) de búsqueda de empleo			
	Varones		Mujeres	
	GB	GC	GB	GC
[1] Primera medición al mes 12 de finalizado el curso	3,4	5,7	10,7	9,4

Fuente: PARP – Impacto en beneficiarios del 5° Llamado a Licitación Proyecto Joven

Cuadro III.23: Medición de meses continuos de desocupación, jóvenes desocupados (entre enero y abril 1998) acreditados e inscriptos cursos Proyecto Joven (realizados en años 1996-7, correspondientes al 5° Llamado)

Mes de inicio de la medición	Meses (promedio) continuos de desocupación			
	Varones		Mujeres	
	GB	GC	GB	GC
[1] Primera medición al mes 12 de finalizado el curso	2,7	2,7	4,0	4,6

Fuente: PARP – Impacto en beneficiarios del 5° Llamado a Licitación Proyecto Joven

Un avance que se registra con respecto a la medición de los llamados 2° y 3° es que se brinda información sobre el tiempo de búsqueda de los beneficiarios ocupados no así del grupo de comparación, por lo cual no se puede dilucidar el impacto del *Proyecto* en este aspecto. No obstante ello, se pudo observar que del 71,5% de inserción laboral de los beneficiarios varones el 54,34% tuvo un tiempo de búsqueda de 1 a 3 meses a partir de la finalización de los cursos; en tanto que del 52,5% de inserción laboral correspondiente a las mujeres el 32,23% tuvo un

tiempo similar.

(iv) Llamado a licitación 8°

En esta medición, los datos correspondientes al indicador tiempo de búsqueda de empleo que presenta el *Programa* son insuficientes como para hacer una comparación, ya que se refieren únicamente al grupo de beneficiarios; siendo los datos informados los siguientes:

a) Tiempo de búsqueda de empleo del grupo de varones 3,3 meses, y del grupo de mujeres 6,9 meses; pudiéndose observar una disminución de 0,1 y 3,8 meses con respecto a los datos registrados por los beneficiarios que participaron en el 5° llamado.

b) Tiempo de desocupación promedio de los varones desocupados al momento de la medición 2,7 meses y de las mujeres 4,6 meses. En este caso se puede observar que no se registran variaciones con respecto a los beneficiarios varones que participaron en el 5° llamado, en tanto que las mujeres incrementaron su tiempo de desocupación en 0,6 meses.

2.2.3. Productividad

(i) Prueba Piloto

El *Programa* presentó la comparación de los datos de ingresos de los beneficiarios en tres momentos a partir de la finalización de los cursos: [1] a los dos meses; [2] a los seis meses; [3] a los dieciocho meses. Para los varones se puede observar que se ha producido un incremento en el ingreso promedio mensual a favor del grupo de varones que participó en los cursos del *Proyecto* versus los correspondientes al grupo de control de: \$ 29,90 (a los 2 meses), \$ 66,- (a los seis meses) y \$ 30,- (a los dieciocho meses). La misma comparación realizada en las mujeres arroja valores a favor de las beneficiarias en las dos primeras mediciones (\$ 5,90 y \$ 72,40 respectivamente), produciéndose un retroceso en la última medición (- \$ 5,10). Asimismo, las variaciones porcentuales en el ingreso promedio, medidas punta a punta (mes dieciocho sobre mes dos de finalizado el curso), respetan la misma tendencia general según el sexo: en el grupo de varones beneficiarios varones se registró una disminución del 3,3% en tanto que en el de control el retroceso fue de un 3,5%; con respecto a las mujeres sucede lo mismo pero con signos distintos, el grupo de beneficiarias creció un 16,6% y el de control un 20,7% (véase cuadro III.24).

El *Programa* justificó el no haber alcanzado las metas de impacto previstas en el Convenio de Préstamo en que resulta difícil producir efectos positivos sobre variables económicas “duras” como ingresos, ya que éste depende en gran medida de: (a) la modalidad contractual en que se insertan los beneficiarios en el mercado laboral; (b) el comportamiento de la tasa de desempleo,

la cual registró un importante crecimiento durante el período de la segunda medición (año 1995) -la tasa de desocupación en el Gran Buenos Aires pasó del 13,1% en octubre de 1994 al 17,4% en octubre de 1995-; y (c) la presencia en el mercado de sobreoferta tanto de mano de obra como de calificaciones. Esta última observación contradice tempranamente el diagnóstico inicial, donde se argumentaba la falta de mano de obra con las calificaciones que el *Proyecto* proporcionaría.

Cuadro III.24: Evolución de la productividad (ingresos) sobre Prueba Piloto Proyecto Joven (cursos realizados año 1994)

Momentos de registro de la medición	Productividad (Ingresos)		Recálculo dif. de impacto \$ + a favor GB / (-) a favor GC
	GB	GC	
<i>Varones:</i>			
[1] A 2 meses de finalizado el curso	466,80	436,90	29,90
[2] A 6 meses de finalizado el curso	473,00	408,00	65,00
[3] A 18 meses de finalizado el curso	451,60	421,60	30,00
<hr/>			
Variac. según informe del Programa (i) = [2] / [1] - 1	1,3%	-6,6%	
(ii) = [3] / [1] - 1	-3,3%	-3,5%	
<hr/>			
<i>Mujeres:</i>			
[1] A 2 meses de finalizado el curso	294,50	288,60	5,90
[2] A 6 meses de finalizado el curso	361,00	288,60	72,40
[3] A 18 meses de finalizado el curso	343,30	348,40	-5,10
<hr/>			
Variac. según informe del Programa (i) = [2] / [1] - 1	22,6%	0,0%	
(ii) = [3] / [1] - 1	16,6%	20,7%	
<hr/>			

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996)

(ii) Llamados a licitación 2° y 3°

En el cuadro III.2 se presenta la comparación de los datos de ingresos de los beneficiarios en dos momentos siguientes a partir de la finalización de los cursos: [2] al mes once; [3] al mes veintiocho. Para los varones se puede observar que a los 28 meses de finalizado los cursos se produce un incremento en el ingreso promedio mensual a favor del grupo de varones que participó en los cursos del *Proyecto* versus los correspondientes al grupo de control de: \$4,00; hasta ese entonces las diferencias eran favorables al grupo de control quien partió al momento del comienzo de los registros de medición con un piso superior (\$ 14,90) al del grupo de

beneficiarios. La misma comparación realizada en las mujeres arroja valores a favor de las beneficiarias en todas las mediciones ([1]: \$ 8,17; [2]: \$ 34,33; y [3]: \$ 9,00). Analizando punta a punta las variaciones relativas, corresponde destacar que: (a) en la población masculina se registra un incremento del 8,8% en el grupo de beneficiarios versus el 2,8% del grupo de control; mientras que en las mujeres los ingresos disminuyeron un 4% en el grupo de beneficiarias en tanto que en el grupo de control lo hicieron en un 4,5%.

Cuadro III.25: Evolución de la productividad (ingresos) sobre 2° y 3° Llamado Proyecto Joven (cursos realizados años 1994 y 1995)

Momentos de registro de la medición	Productividad (Ingresos)		Recálculo dif. de impacto
	GB	GC	+ a favor GB / (-) a favor GC
<i>Varones:</i>			
[1] A la finalización del curso	322,74	337,64	-14,90
[2] Al mes 11 de finalizado el curso	324,84	334,36	-9,52
[3] Al mes 28 de finalizado el curso	351,00	347,00	4,00
Variac. utilizando fórmula del PROG.: (i) - [2] / [1] - 1	0,7%	-1,0%	
(ii) - [3] / [1] - 1	8,8%	2,8%	
<i>Mujeres:</i>			
[1] A la finalización del curso	285,52	277,35	8,17
[2] Al mes 11 de finalizado el curso	280,93	246,60	34,33
[3] Al mes 28 de finalizado el curso	274,00	265,00	9,00
Variac. utilizando fórmula del PROG.: (i) - [2] / [1] - 1	-1,6%	-11,1%	
(ii) - [3] / [1] - 1	-4,0%	-4,5%	

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996) y 2° medición de Impacto (1998)

(iii) Llamado a licitación 5°

En el cuadro III.25 se presenta la comparación de los datos de ingresos obtenidos de la medición realizada por el Programa. Corresponde subrayar que los datos informados corresponden exclusivamente al mes anterior al de la medición, es decir que no existe información de otros momentos, como ser el de la acreditación o el de la finalización de los cursos, por lo cual no es posible analizar la evolución de los ingresos. Poniendo a un lado este problema y analizando el panorama que se presenta como una fotografía (datos de la realidad) de los ingresos de ambos grupos encuestados al onceavo mes de finalizado los cursos surge que: los varones del grupo de

beneficiarios registran un ingreso mensual inferior al del grupo de comparación en \$ 5,-; y en las mujeres surge que la diferencia es a favor del grupo de beneficiarias en \$ 15.-

Independiente a la información de la realidad exhibida anteriormente, el *Programa* también estimó e informó el efecto de las acciones utilizando el modelo de regresión multivariado logística (probabilístico), arrojando bajo este modelo resultados a favor del grupo de beneficiarios, tanto para el caso de varones (\$ 20) como para el de mujeres (\$ 16).

Cuadro III.26: Medición de la productividad (ingresos) sobre 5° Llamado Proyecto Joven (cursos realizados años 1996 y 1997)

Momentos de registro de la medición	Productividad (Ingresos)		Recálculo dif. de impacto
	GB	GC	+ a favor GB / (-) a favor GC
<i>Varones:</i>			
[1] Al mes 11 de finalizado el curso	284,00	289,00	-5,00
<i>Mujeres:</i>			
[1] Al mes 11 de finalizado el curso	232,00	217,00	15,00

Fuente: PARP - Informe de impacto en beneficiarios del 5° Llamado a Licitación Proyecto Joven (1998)

(iv) Llamado a licitación 8°

Al igual que para el indicador tiempo de búsqueda de empleo, en esta medición, los datos correspondientes al indicador productividad son insuficientes para analizar el efecto del *Proyecto*, debido a que se cuenta únicamente con los datos del grupo de beneficiarios. Los datos obtenidos son los siguientes: a) promedio de ingreso mensual de los varones al mes anterior a la medición \$ 382; b) promedio de ingreso mensual de las mujeres al mes onceavo de finalizado el curso \$ 302. Las variaciones positivas que se registran con respecto a los ingresos promedios registrados por los beneficiarios a nivel país al onceavo mes de finalizado los cursos del 5° llamado son de \$ 98.- para los varones y de \$ 20.- para las mujeres.

2.2.4. Tipo de empleo

Para poder medir la calidad del empleo en que se encontraban trabajando los beneficiarios y las personas integrantes del grupo de control, el *Programa* incluyó preguntas vinculadas a las siguientes variables: a) grado de formalidad del empleo; b) obtención de beneficios sociales - descuento jubilatorio, obra social, aguinaldo, vacaciones, licencia por enfermedad, seguro por accidentes de trabajos-; c) tipo de ocupación; y d) diferentes formas de subempleo.

(i) Prueba Piloto

No existen informes ni bases de datos inherentes a las preguntas referidas a esta área.

(ii) Llamados a licitación 2° y 3°

Los resultados más relevantes correspondientes a las personas ocupadas se presentan en el cuadro III. 27 -atento a que en la primera medición la información tiene mayor nivel de detalle y permite un mejor análisis, a través la agregación de los datos a nuevas categorías operacionales, y que no existen variaciones significativas entre ambas mediciones, se muestran exclusivamente los datos de ésta-

a) Grado de formalidad del empleo: considera solamente a los ocupados que al momento de la medición trabajaban en relación de dependencia. Se agruparon las diversas categoría abiertas por el *Programa* en dos, trabajo estable con descuento jubilatorio y trabajo precario (con o sin descuentos jubilatorios). Al respecto se puede observar que: para los varones, la distribución es semejante para ambos grupos, en otras palabras “no se produjeron diferencias”; en tanto que para las mujeres, se observa una variación positiva en la estabilidad del empleo en el grupo de beneficiarias de 8,5 puntos porcentuales con respecto al grupo de control.

b) Beneficios sociales: bajo este concepto se incluyen los descuentos y aportes para la jubilación, aguinaldo, obra social, vacaciones, licencia por enfermedad y seguro por accidente de trabajo. Entre los varones se pueden observar pequeñas diferencias a favor del grupo de beneficiarios que varían entre 2 y 4,6 puntos porcentuales con respecto al grupo de control. En cuanto a las mujeres, también se observan diferencias positivas a favor de las beneficiarias, pero muy superiores a la de los varones ya que en ellas los guarismo varían entre 8,7 y 13,9 puntos porcentuales.

c) Tipo de ocupación: se agruparon los datos en las categorías obrero o empleado, servicio doméstico -para las mujeres-, cuenta propia, y ayuda familiar no remunerada. En primer lugar, se puede observar que tanto la mayor concentración, ya sea de los hombres como de las mujeres se encuentra en la categoría obrero o empleado, existiendo en los varones una pequeña diferencia a favor del grupo de control (1,7 puntos porcentuales); en tanto que en las mujeres la diferencia es significativamente a favor del grupo de beneficiarias (12,9 puntos porcentuales). En segundo lugar, es importante destacar que en la misma categoría -obrero o empleado-, los varones del grupo de comparación exhiben ingresos superiores en \$ 15 con respecto a los beneficiarios (en forma agregada el diferencial es de \$ 9,52); los mismos datos con respecto a las mujeres muestran que las beneficiarias perciben \$ 10 más que el grupo de control (en forma agregada el diferencial es de \$ 34,33).

d) Diferentes formas de subempleo: se han considerado dos categorías, la de los ocupados, y de los subocupados -aquellas personas que trabajaron al menos algunas horas durante la semana

anterior a la medición. De acuerdo a los datos relevados, el grupo de beneficiarios, tanto de varones como mujeres, exhiben mejores ocupaciones que el grupo de control. Entre los varones la diferencia es 1,7 puntos porcentuales, mientras que en las mujeres la diferencia es notablemente superior 14,4 puntos porcentuales. Además de las diferencias relativas es importante señalar que más de la mayoría de ambos grupos son subocupados (varones: 60,4% -g.b. - vs. 62.1% g.c.; mujeres: 56% g.b. - vs. 70,4 % g.c.) que continuaban buscando cambiar de trabajo.

Cuadro III.27: Análisis tipo de empleo sobre 2° y 3° Llamados Proyecto Joven (1994 y 1995)

Variables	Medición (Cantidad de benef. y %)		Diferencia de impacto + a favor GB / (-) a favor GC
	GB	GC	
VARONES:			
[1] Formalidad	393	392	1
Trabajo estable (con descto. jubilatorio)	29,5%	29,5%	0,0%
Trabajo precario (con o sin descto. jubilatorio)	70,5%	70,5%	0,0%
[2] Beneficios Sociales			
Descto. jubilatorio	42,4%	40,4%	2,0%
Aguinaldo	42,5%	39,7%	2,8%
Obra social	43,4%	39,1%	4,3%
Vacaciones	41,4%	37,5%	3,9%
Licencia por enfermedad	44,8%	40,2%	4,6%
Seguro por accid. trab.	45,2%	42,1%	3,1%
[3] Tipo de Ocupación	527	509	18
Obrero o empleado	75,7%	77,4%	-1,7%
Cuenta propia	22,4%	20,2%	2,2%
Ayuda familiar no remun.	1,9%	20,4%	-18,5%
[4] Subempleo			
Ocupados	39,6%	37,9%	1,7%
Subocupados	60,4%	62,1%	-1,7%
MUJERES:			
[1] Formalidad	216	215	1
Trabajo estable (con descto. jubilatorio)	28,7%	20,2%	8,5%
Trabajo precario (con o sin descto. jubilatorio)	71,3%	79,8%	-8,5%
[2] Beneficios Sociales			
Descto. jubilatorio	38,9%	27,1%	11,8%
Aguinaldo	42,4%	33,7%	8,7%
Obra social	38,1%	29,7%	8,4%
Vacaciones	41,4%	32,1%	9,3%
Licencia por enfermedad	42,0%	31,3%	10,7%
Seguro por accid. trab.	39,0%	25,1%	13,9%
[3] Tipo de Ocupación	252	266	-14
Obrero o empleado	66,3%	53,4%	12,9%
Servicio doméstico	20,2%	27,5%	-7,3%
Cuenta propia	11,9%	17,9%	-6,0%
Ayuda familiar no remun.	1,6%	1,2%	0,4%
[4] Subempleo			
Ocupados	44,0%	29,6%	14,4%
Subocupados	56,0%	70,4%	-14,4%

Fuente: PARP - Informes de seguimiento y evaluación (1996)

(iii) Llamado a licitación 5°

En el cuadro III.28 se presentan los datos más significativos correspondientes a las personas encuestadas. A efectos de una mejor visualización de las diferencias en el impacto, según se utilice la metodología que tiene en cuenta los datos reales o la correspondiente al modelo de regresión logística, se ha incluido en el mismo cuadro los datos resultantes de una y otra. Es así que puede observarse que el modelo de regresión logística arroja guarismos (probabilidades) a favor del grupo de beneficiarios que son muy superiores a los que muestra el primer modelo.

a) Grado de formalidad del empleo: se sigue el mismo criterio que en la medición del 2° y 3° llamado. Para los varones no existen diferencias significativas entre uno y otro grupo, la variación es de 0,9 puntos porcentuales a favor de los beneficiarios que tienen trabajo estable; en tanto que para las mujeres, se observa una variación positiva en la estabilidad del empleo en el grupo de beneficiarias de 9,5 puntos porcentuales con respecto al grupo de comparación.

b) Beneficios sociales: entre los varones se pueden observar diferencias a favor del grupo de beneficiarios que varían entre 0,7 y 3,1 puntos porcentuales con respecto al grupo de comparación, si se tiene en cuenta el método de regresión logística las probabilidades de que los beneficiarios tengan empleos de mejor calidad (con diversos tipos de beneficios sociales) varían entre 7,1 y 14,7 puntos porcentuales. En cuanto a las mujeres, también se observan diferencias positivas a favor de las beneficiarias que varían para el primer método entre 1,6 y 8,5 puntos porcentuales, en tanto que para el segundo método las variaciones son más significativas siendo su rango de 4,4 a 15,1 puntos porcentuales.

c) Tipo de ocupación: de la aplicación del mismo criterio de la medición anterior resulta que tanto en varones como mujeres la mayor concentración se da en la categoría de obrero o empleado, existiendo en ambos grupos una diferencia a favor del grupo de beneficiarios, que es de 7 puntos porcentuales para los varones y de 4 puntos porcentuales para las mujeres.

d) Diferentes formas de subempleo: para esta categoría no se ha podido obtener datos que reúnan los requisitos mínimos para realizar una comparación entre grupos.

Cuadro III.28: Análisis tipo de empleo sobre 5° llamado Proyecto Joven (1996 y 1997)

Variables	<i>Análisis de datos reales</i>			<i>Análisis datos reg. logística</i>		
	Medición (%)		Dif. de impacto + a favor	Medición (%)		Dif. de impacto + a favor
	GB	GC	GB / (-) a favor GC	GB	GC	GB / (-) a favor GC
VARONES:						
<i>[1] Formalidad</i>						
Trabajo estable (con descto. y aporte previs.)	33,6%	32,7%	0,9%	s.d.	s.d.	s.d.
Trabajo precario (con o sin descto. y aporte previs.)	66,4%	67,3%	-0,9%	s.d.	s.d.	s.d.
<i>[2] Beneficios Sociales</i>						
Descto. y aporte previs.	28,1%	27,4%	0,7%	30,1%	15,4%	14,7%
Aguinaldo	s.d.	s.d.	s.d.	26,8%	17,1%	9,7%
Obra social	27,5%	24,9%	2,6%	27,9%	14,5%	13,4%
Vacaciones	s.d.	s.d.	s.d.	23,3%	16,2%	7,1%
Seguro por accid. trab.	45,2%	42,1%	3,1%	28,0%	17,6%	10,4%
<i>[3] Tipo de Ocupación</i>						
Obrero o empleado	85,6%	78,6%	7,0%	s.d.	s.d.	s.d.
Cuenta propia	12,8%	19,9%	-7,1%	s.d.	s.d.	s.d.
Ayuda familiar no remun.	1,1%	1,2%	-0,1%	s.d.	s.d.	s.d.
<i>[4] Subempleo</i>						
Ocupados	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Subocupados	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
MUJERES:						
<i>[1] Formalidad</i>						
Trabajo estable (con descto. y aporte previs.)	35,4%	25,9%	9,5%	s.d.	s.d.	s.d.
Trabajo precario (con o sin descto. y aporte previs.)	64,6%	74,1%	-9,5%	s.d.	s.d.	s.d.
<i>[2] Beneficios Sociales</i>						
Descto. y aporte previs.	21,9%	17,7%	4,2%	19,0%	11,9%	7,1%
Aguinaldo	30,8%	22,3%	8,5%	30,8%	15,7%	15,1%
Obra social	22,0%	17,7%	4,3%	19,3%	11,7%	7,6%
Vacaciones	s.d.	s.d.	s.d.	23,4%	12,0%	11,4%
Seguro por accid. trab.	21,8%	20,2%	1,6%	18,7%	14,3%	4,4%
<i>[3] Tipo de Ocupación</i>						
Obrero o empleado	61,5%	57,5%	4,0%	s.d.	s.d.	s.d.
Servicio doméstico	17,9%	25,8%	-7,9%	s.d.	s.d.	s.d.
Cuenta propia	19,2%	15,2%	4,0%	s.d.	s.d.	s.d.
Ayuda familiar no remun.	1,4%	1,5%	-0,1%	s.d.	s.d.	s.d.
<i>[4] Subempleo</i>						
Ocupados	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Subocupados	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

Fuente: PARP - Informes de evaluación emitidos en agosto 1998 y febrero 1999

(iv) Llamado a licitación 8°

También para el indicador tipo de empleo, los datos ofrecidos por la medición del 8° llamado son inadecuados para medir el efecto del *Proyecto*. Existe muy poca información disponible y ésta se refiere únicamente a la formalidad del tipo de empleo obtenido por los beneficiarios. Los guarismos que registran los varones beneficiarios ocupados son: a) trabajo estable (con descuentos y aportes previsionales) 27,8%, b) trabajo precario 72,2%. Los guarismos correspondientes a las mujeres beneficiarias son: a) trabajo estable (con descuentos y aportes previsionales) 22,1%, b) trabajo precario 77,9%.

En ambos casos se puede observar que la calidad de los empleos obtenidos por los beneficiarios es de menor formalidad en 1,7 puntos porcentuales en los varones y en 2,2 puntos porcentuales en las mujeres, comparados con la medición más baja de los beneficiarios que participaron en cursos de llamados anteriores.

2.3. CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.3.1. Metodología

A lo largo de la sección, se analizó la metodología utilizada por el *Programa* en las diversas mediciones, el cual se aproxima al tipo “cuasi experimental” y se basa en la aplicación de instrumentos cuantitativos diseñados *ad-hoc* -entrevistas estructuradas aplicadas por encuestadores del *Programa* a beneficiarios y grupos de comparación- y la utilización de datos provenientes de la EPH.

El fundamento de la opción metodológica utilizada se relacionaba a cuestiones de ética y a la necesidad de aislar, de la manera más rigurosa posible, los efectos que la economía, a través de las fluctuaciones del mercado, tiene sobre la conducta ocupacional de los jóvenes beneficiarios del *Proyecto*. De esta forma, al contrastar el comportamiento del grupo de beneficiarios con el grupo de comparación, es posible identificar qué proporción de los cambios observados en los distintos aspectos analizados son atribuibles al *Proyecto* y qué proporción a efectos del mercado.

Según surge de la teoría, la opción metodológica presenta validez, en la medida en que las muestras sean efectivamente comparables, en cuanto a variables incidentes para el logro de las diversas hipótesis previstas por el *Programa*. En este sentido, la validez implica la combinación de variables de caracterización de la población objetivo del *Proyecto*, como ser: sexo, edad, estado civil, nivel educativo, experiencia laboral, nivel socioeconómico. En otras palabras, cada caso de la muestra debería tener su correlato en la muestra de comparación. Además de la vali-

dez, se debería asegurar la representatividad de la muestra de beneficiarios al universo del *Proyecto*, utilizando las mismas variables para asegurar la comparabilidad de las muestras.

En la práctica, el *Programa* reconoció que la medición de impacto de la Prueba Piloto (1° Llamado) no cumplía con el requisito de comparabilidad, al no poder garantizar que las personas del grupo de comparación tuvieran características similares a las de los beneficiarios, no obstante ello presentó como válidos los resultados obtenidos. Parte del problema está en que el grupo de control o comparación fue constituido con vecinos que vivían en la misma manzana de los beneficiarios, no siendo estos seleccionados aleatoriamente y no pudiéndose comprobar que el grupo de beneficiarios representaba a la población que recibió el estímulo del *Proyecto*. Asimismo, con respecto a este requisito, es de destacar que otro de los aspectos que ejemplifican la debilidad, en cuanto a la comparabilidad de las muestras de beneficiarios y de comparación, es la situación ocupacional al inicio del curso; registrándose en esta medición como ocupados el 41% de los beneficiarios varones y el 33% de las mujeres versus el 60% de los varones y el 43% de las mujeres pertenecientes al grupo de comparación. Como síntesis del problema, al existir un mayor porcentaje de desocupados entre los beneficiarios que en el grupo de comparación, se puede hipotetizar que antes del inicio del curso existen más personas buscando trabajo entre los beneficiarios que en el grupo de comparación, y por ende los primeros tendrían mayores probabilidades de encontrar empleo independientemente a su participación en el *Proyecto*. Por lo tanto, es factible que el grupo de beneficiarios, aun sin participar en el *Proyecto*, hubiera obtenido diferenciales favorables, por lo menos en el indicador de inserción laboral, con respecto al grupo de comparación.

Para las mediciones de impactos del 2°, 3° y 5° llamados el *Programa* introdujo importantes correcciones metodológicas, ya sea en las cuestiones inherentes a la determinación de la muestra como así también en el diseño de instrumentos y metodología de análisis de datos, que constituyen un importante avance técnico con respecto al primer ensayo realizado. En este caso el grupo de comparación no se configura con los vecinos de los beneficiarios sino con aquellos jóvenes que fueron acreditados, que reunían las mismas características de los beneficiarios, pero que no se inscribieron a curso alguno. De esta forma se aseguraba la homogeneidad entre los beneficiarios y el grupo de comparación. Sin embargo debe mencionarse que en las mediciones del 2° y 3° llamado, para el cálculo del impacto del *Proyecto* en cuanto a inserción laboral, los informes oficiales evidencian la utilización de una línea de base diferente a la prevista en la hipótesis del documento de préstamo, siendo esta última la que indica la teoría. Tal como se expuso en el desarrollo de la metodología, el *Programa* utilizó como línea base para el cálculo de las variaciones la de finalización de los cursos. La consecuencia de esta práctica es la

exhibición de guarismos de impacto positivo superiores en los beneficiarios a los que ocurrieron en la realidad, siendo posible que si los beneficiarios no hubieran participado del *Proyecto* se hubieran acercado a los niveles exhibidos por el grupo de comparación *ex-post* del *Proyecto*, debido a que estos reflejan el comportamiento promedio de la inserción ocupacional de los jóvenes con características similares a la de los beneficiarios.

También se puede observar que a partir de los informes correspondientes al 5° llamado el *Programa* no brinda datos correspondientes al momento *ex-ante* de la intervención, asumiéndose a los efectos del estudio y de conformidad con las premisas básicas de la metodología que son similares en ambos grupos.

Por último, el alcance de la medición del 8° llamado se limita Capital Federal y Conurbano, modificándose sustancialmente la forma de conformar el grupo de comparación, al hacerlo con datos provenientes de la EPH correspondientes a la onda anterior al mes de realización de las entrevistas por parte del *Programa*.

En definitiva se puede observar que las modificaciones a los criterios adoptados en todo el proceso de las diversas mediciones, desde el diseño de la muestra hasta el análisis de los datos y la emisión de los informes, responden: hasta fines del año 1996, a la necesidad de utilizar una metodología que pueda ser dictaminada externamente -tal como ocurrió hasta las mediciones del 2° y 3° llamado- y, a partir de 1997, a la necesidad de mostrar un impacto más aproximado a los valores hipotéticos. Es de destacar que, a partir de la renovación del préstamo (1997), el BID flexibilizó la exigencia del cumplimiento de los requisitos de realizar mediciones de impacto en forma periódica, denotándose la necesidad de ambas partes (organismo ejecutor y organismo financiero) en exhibir mejores resultados, para justificar la vigencia del *Proyecto*. Este hecho se evidencia en: (i) la aceptación por parte del BID a la realización de las evaluaciones directamente por el *Programa*, independientemente a que el trabajo de campo haya sido contratado externamente; (ii) el no sometimiento de la metodología e informes al dictamen de expertos en el tema o la no observación por parte del BID; y (iii) la forma de presentar los resultados en los informes de evaluación que inducen a una mala interpretación, al dar a entender que el impacto del *Proyecto* es la situación que exhiben los beneficiarios en las distintas mediciones, sin dejar aclarado que sólo debería considerarse la variación de la situación de los beneficiarios entre los distintos momentos y el diferencial con respecto al grupo de comparación.

2.3.2. Impacto del Proyecto

Antes de desarrollar las conclusiones es necesario aclarar que, si bien se utilizó como fuente de información los reportes de las evaluaciones realizadas por el organismo ejecutor, los resulta-

dos considerados no son coincidentes con los informados por el *Programa*, atento que se hallaron errores en la aplicación de las fórmulas de cálculo conforme lo que indica la teoría, lo cual determinó la necesidad de corregirlos. Las modificaciones significaron en algunos casos que se disminuyeran sustancialmente los guarismos que en uno de los indicadores más relevantes - inserción ocupacional- daban a entender que como consecuencia del estímulo del *Proyecto* se había logrado un alto impacto positivo en los beneficiarios.

En resumen, la conclusión a que se llega es que el *Proyecto* fracasó en el logro de las metas de impacto, teniendo un efecto prácticamente neutro si se compensan las diferencias positivas o negativas entre ambos sexos. Asimismo, corresponde hacer notar que el estudio no tuvo en cuenta otros efectos del *Proyecto* como ser cambios en las conductas antisociales (drogadicción, delincuencia) o continuidad de la educación formal que, si bien son muy importantes y se debe prestar atención en ellos, deben ser atendidas mejor y más eficazmente con otro tipo de acciones más específicas.

Hechas las aclaraciones anteriores, en los puntos siguientes se dan respuestas a las preguntas planteadas inicialmente y en el cuadro III.29 se presenta una sinopsis de la evolución de los indicadores medidos, que sirven de apoyo a cada una de las conclusiones.

(a) *¿Obtuvieron los beneficiarios del Proyecto más empleo de los que lograrían en ausencia del mismo?*

Atento a que ésta es principal pregunta que en general se le hace al *Programa*, para responderla, en primer lugar resulta interesante mostrar cuál fue la opinión del BID, debido a que los comentarios de más arriba ponen en duda la calidad del trabajo de inspección y seguimiento que realizó el Banco. Es notable en este punto que el BID, en su "Informe de Terminación de Proyecto" elaborado en cumplimiento de normas y procedimientos propios, disimuló el indicador que da cuenta de este interrogante a través de la siguiente opinión: "En 3 mediciones de impacto los porcentajes de inserción laboral fluctúan entre el: 61.3% y el 71% para los hombres, 38.6 y el 52.5% para las mujeres. Esto indica que los resultados excedieron la meta". Llama la atención la emisión de esta opinión ya que no es coherente con el tipo de modelo de evaluación utilizado por el *Programa*, que se menciona en el mismo informe, al señalarse que las mediciones impacto acordadas "[...] se realizan mediante la aplicación de un modelo basado en la comparación de dos grupos de individuos: un grupo integrado por personas que han recibido la capacitación proporcionada por el *Proyecto* (beneficiarios/egresados) y otro grupo con similares características socioeconómicas pero que no han recibido dicha capacitación. En este grupo se incluye a aquellos individuos acreditados (habilitados para realizar los cursos) pero

que no han asistido a los cursos de capacitación”.

En segundo lugar, es de destacar que el BID no tuvo en cuenta los resultados de la evaluación de la Prueba Piloto, cuya metodología presentaba importantes debilidades y la del 8° llamado, cuyo reporte fue hecho a posteriori del informe del Banco, y que según consta en el punto 2.3.1. de este estudio tuvo un alcance limitado e incluyó como grupo de comparación a individuos distintos a los acreditados por el *Programa*.

Por último, teniendo en cuenta las mismas mediciones de impacto consideradas por el BID, surge que los beneficiarios registraron diferenciales en puntos porcentuales con respecto al grupo de comparación que varían entre el 1,4% y -1,0% para los varones y entre el -2,9% y 5,0% en las mujeres. En otras palabras, el impacto del *Proyecto* en los beneficiarios en cuanto a la consecución de empleo ha sido neutro en los varones, registrándose en cambio un efecto positivo en las mujeres, aun cuando dista sobremanera de los 20 puntos porcentuales asumidos como hipótesis pre-programa.

(b) ¿Es el tiempo de búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios inferior al de quienes no recibieron el estímulo del Proyecto?

Caber recordar que la hipótesis a verificar por el Programa era que éste contribuiría a disminuir el tiempo de búsqueda de empleo de los beneficiarios, asumiéndose que sería de 9 meses a partir del inicio de los cursos. Al respecto, considerándose las mediciones citadas en la pregunta anterior surge que el rango de tiempo de búsqueda de empleo de los beneficiarios era de 9,9 a 3,4 meses para los varones y del 11,6 a 10,7 meses para las beneficiarias. Se observa aquí que en el caso de los varones se logró la meta de impacto fijada.

Sí se amplía el análisis a efecto de responder exactamente el interrogante surge que el rango de diferencial de meses entre beneficiarios y grupo de comparación muestra un impacto que varía entre -0,7 y -2,3 (a favor) de los beneficiarios varones y de -3,4 y 1,3 (en contra) de las beneficiarias. En otras palabras el tiempo de búsqueda fue inferior para los beneficiarios varones, en tanto que en las mujeres en un principio fue inferior pero luego resultó negativo a quienes participaron de los cursos del 5° Llamado. La presunción del *Programa* es que las beneficiarias participantes pretendían mejores empleos que las mujeres integrantes del grupo de comparación.

(c) ¿Cuál es el diferencial de ingreso de los beneficiarios con respecto a quienes no pasaron por el Proyecto?

Se esperaba que el producto incremental (medido por el salario/ingreso) de aquellos que parti-

cipen en los cursos del *Proyecto* sería de aproximadamente \$/mes 140.

Los rangos diferenciales de ingresos entre los beneficiarios y el grupo de comparación muestran un impacto negativo en los beneficiarios que varían entre \$ -9,52 y \$ -5,00; en tanto que en las beneficiarias ha sido positivo, variando entre \$ 34,33 y \$ 15,00. Esto muestra claramente que, más allá de que no se lograron las metas de impacto, sólo en las beneficiarias el *Proyecto* tuvo un impacto positivo.

(d) ¿Ha contribuido el Proyecto a la obtención de empleos con mayor grado de formalidad?

Por último, la importancia de esta pregunta radica en que *Proyecto* posee una clara inclinación hacia el empleo formal, por lo cual una adecuada focalización y selección de cursos implicaría que los jóvenes se orientaran hacia estrategias formales de empleo.

Para medir el empleo formal el *Programa* tuvo en cuenta ciertas connotaciones que van desde la modalidad contractual, el reconocimiento de beneficios social, el tipo de ocupación y grado de ocupación (ocupado o subocupado). Al respecto los rangos de los diferenciales entre beneficiarios y grupo de comparación varían entre: -1,7% a 2,00% y 0,9% y 7,0% para los varones; y 8,5% a 14,4% y 4,0% y 9,5% para las mujeres. Esto denota que el grado de formalidad de los empleos ha sido superior en la población beneficiaria de los cursos.

Cuadro III 29: Evolución de los indicadores de impacto en las distintas mediciones del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (1993-2000)

Área de Impacto	Propósito	Hipótesis	Datos	Prueba Piloto (1° Llamado CF y GBA) - 6 y 18 meses de finalizado los cursos			2° y 3° Llamado (16 prov. y CF) - 11 y 29 meses de finalizado los cursos			5° Llamado (todo el país) - 12 meses de finalizado los cursos			8° Llamado (CF y Conurbano) - 12 meses de finalizado los cursos		
				Benef. 245 casos	Comp. 245 casos	Dif. Imp. Acum.	Benef. 1.600 casos	Comp. 1.600 casos	Dif. Imp. Acum.	Benef. 1.670 casos	Comp. 1.670 casos	Dif. Imp. Acum.	Benef. 738 casos	Comp. 738 casos	Dif. Imp. Acum.
INSERCIÓN LABORAL	Verificar que la capacitación / orientación ofrecida facilita la consecución de empleo.	Como mínimo, un 20% de los egresados de los cursos de Capacitación y Pasantías encontrará empleo como obreros "semi-calificados".	Proviene de encuestas a beneficiarios y a grupo de comparación. Para contrastar el comportamiento de uno y otro, y determinar el impacto producido por el estímulo del Programa.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.
				Var. 60,0% Muj. 50,0%	Var. 65,0% Muj. 44,0%	Var. 14,0% Muj. 16,0%	Var. 61,3% Muj. 38,6%	Var. 59,9% Muj. 41,5%	Var. 1,4% Muj. -2,9%	Var. 71,5% Muj. 52,5%	Var. 72,5% Muj. 47,5%	Var. -1,0% Muj. 5,0%	Var. 81,4% Muj. 71,4%	Var. 79,3% Muj. 66,4%	Var. 1,1% Muj. 5,0%
				2° Med.	2° Med.	2° Med.	2° Med.	2° Med.	2° Med.						
				Var. 72,0 Muj. 45,0%	Var. 71,0% Muj. 44,0%	Var. 20,0% Muj. 1,0%	Var. 72,2 Muj. 48,5%	Var. 71,7% Muj. 45,6%	Var. 0,5% Muj. 2,9%						
TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO	Verificar si la capacitación reduce el tiempo de búsqueda de empleo.	El supuesto inicial fue de un tiempo de búsqueda 9 m. (meses) contados a partir del inicio de los cursos.	Idem indicador de Inserción Laboral.	La encuesta de evaluación no incluyó preguntas referidas a este aspecto.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	1° Med.	No se incluyó información referida al grupo de comparación.		
					Var. 9,9 m. Muj. 11,6 m.	Var. 10,6 m. Muj. 15,0 m.	Var. -0,7 m. Muj. -3,4 m.	Var. 3,4 m. Muj. 10,7 m.	Var. 5,7 m. Muj. 9,4 m.	Var. -2,3 m. Muj. 1,3 m.	Var. 3,3 m. Muj. 6,9 m.				
					2° Med.	2° Med.	2° Med.								
					Var. 5,2 m. Muj. 15,5 m.	Var. 10,3 m. Muj. 19,1 m.	Var. -4,1 m. Muj. -3,6 m.								

Cuadro III.29: continuación

Area de Impacto	Propósito	Hipótesis	Datos	Prueba Piloto (1° Llamado CF y GBA) - 6 y 18 meses de finalizado los cursos			2° y 3° Llamado (16 prov. y CF) - 11 y 29 meses de finalizado los cursos			5° Llamado (todo el país) - 12 meses de finalizado los cursos			8° Llamado (CF y Conurbano) - 12 meses de finalizado los cursos		
				Benef. 245 casos	Comp. 245 casos	Dif. Imp. Acum.	Benef. 1.600 casos	Comp. 1.600 casos	Dif. Imp. Acum.	Benef. 1.670 casos	Comp. 1.670 casos	Dif. Imp. Acum.	Benef. 738 casos	Comp. 738 casos	Dif. Imp. Acum.
PRODUCTIVIDAD	Verificar que la capacitación / orientación ofrecida aumenta la productividad de los participantes.	El producto incremental (medido por el salario o ingreso) de aquellos que participan en los cursos sería de aproximadamente \$/mes 140.-	Idem indicador de Inserción Laboral.	1° Med. Var. \$ 473,00 Muj. \$ 361,00	1° Med. Var. \$ 408,00 Muj. \$ 288,60	1° Med. Var. \$ 65,00 Muj. \$ 72,40	1° Med. Var. \$ 324,84 Muj. \$ 280,93	1° Med. Var. \$ 334,36 Muj. \$ 246,60	1° Med. Var. -\$ 9,52 Muj. \$ 34,33	1° Med. Var. \$ 284,00 Muj. \$ 232,00	1° Med. Var. \$ 289,00 Muj. \$ 217,00	1° Med. Var. -\$ 5,00 Muj. \$ 15,00	1° Med. Var. \$ 382,00 Muj. \$ 302,00	No se incluyó información referida al grupo de comparación.	
				2° Med. Var. \$ 451,60 Muj. \$ 343,30	2° Med. Var. \$ 421,60 Muj. \$ 348,40	2° Med. Var. \$ 30,00 Muj. -\$ 5,10	2° Med. Var. \$ 351,00 Muj. \$ 274,00	2° Med. Var. \$ 347,00 Muj. \$ 265,00	2° Med. Var. \$ 4,00 Muj. \$ 9,00						
TIPO DE EMPLEO	Verificar que la capacitación contribuye a la formalidad en el empleo de los egresados	No hay supuestos para: a- Formalidad b- Benef. Soc. c- Tipo de Ocupac. (Obrero o Empleado) d- Subempleo (Ocupado)	Idem indicador de Inserción Laboral.	La encuesta de evaluación no incluyó preguntas referidas a este aspecto.			Varones a- 29,5% b- 42,4% c- 75,7% d- 39,6%	Varones a- 29,5% b- 40,4% c- 77,4% d- 37,9%	Varones a- 0,0% b- 2,0% c- -1,7% d- 1,7%	Varones a- 33,6% b- 28,1% c- 85,6% d- s.d.	Varones a- 32,7% b- 27,4% c- 78,6% d- s.d.	Varones a- 0,9% b- 0,7% c- 7,0% d- s.d.	Varones a- 27,8% b- s.d. c- s.d. d- s.d.	No se incluyó información referida al grupo de comparación.	
							Mujeres a- 28,7% b- 38,9% c- 66,3% d- 44,0%	Mujeres a- 20,2% b- 27,1% c- 53,4% d- 29,6%	Mujeres a- 8,5% b- 11,8% c- 12,9% d- 14,4%	Mujeres a- 35,4% b- 21,9% c- 61,5% d- s.d.	Mujeres a- 25,9% b- 17,7% c- 57,5% d- s.d.	Mujeres a- 9,5% b- 4,2% c- 4,0% d- s.d.	Mujeres a- 22,1% b- s.d. c- s.d. d- s.d.		

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de cuadros III.17 a III.28

Capítulo IV

ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y EMPRESAS PARTICIPANTES EN LA CAPACITACIÓN, PASANTÍA Y SUPERVISIÓN DE CURSOS

El desmantelamiento del sistema público de formación (CONET) y la implementación simultánea de un nuevo modelo de políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes (Proyecto Joven) no fue una mera coincidencia, sino una forma de apoyar el desarrollo del sector privado y eliminar los *intereses creados*¹. El país no contaba con un sistema de formación paralelo e independiente al de las escuelas técnicas y centros de formación profesional; y la práctica desaparición de éste no fue seguida por la creación explícita de un sistema sustentable en el tiempo para preparar trabajadores para las ocupaciones manuales calificadas.

En julio de 1989, en su primer mensaje presidencial dirigido a la Asamblea Legislativa, Carlos Menem dijo:

“La Argentina tiene que dejar de ser el país de los grandes negociados, y tiene que pasar a ser el país de los grandes negocios. Desde el Estado nacional vamos a dar el ejemplo, a través de una cirugía mayor[.] Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el Estado nacional; todo aquello que puedan hacer las provincias autónomamente, no lo hará el Estado nacional; todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el Estado nacional [...] vamos a ser generosos y amplios para convocar al capital extranjero y nacional, para que se incorpore en mejores condiciones en esta nueva etapa nacional.”

Las prescripciones del neoliberalismo con respecto a la capacitación laboral dicen que: (i) el sector privado de la formación debe desarrollarse y, eventualmente, reemplazar al público, bajo la justificación de una mayor eficiencia en la administración privada; (ii) se debe dejar de proveer, automáticamente, a las instituciones públicas de presupuestos fijos y mandatos abiertos para capacitar, y en su lugar otorgarlos en forma selectiva a aquellas instituciones que

¹ El diagnóstico del Gobierno era que los instructores, directores y administradores del sistema educativo regular, desarrollaban fuerte intereses creados en los cursos de estudio que ofrecían en sus instituciones y no veían ninguna necesidad en modificarlos.

provean algún tipo de garantía de demanda real de capacitación en el mercado (por ejemplo, pasantías). La regla sería muy simple “sin demanda no hay capacitación”, por lo cual los proveedores tendrían un fuerte incentivo para establecer y mantener vínculos con el sector productivo y así preparar el terreno para las pasantías.

En teoría, al igual que otros empresarios, los capacitadores privados tienden a operar con menores costos y están más atentos a los cambios en la demanda. Sin embargo, no tienen el horizonte temporal ni el capital para invertir en la formación de formadores, en la producción de materiales para la formación o de métodos de instrucción innovadores de alta calidad; por ello, en la medida en que no se garantizan expectativas de continuidad, fondos o incentivos para el desarrollo de materiales y equipamiento, los cursos e instructores son improvisados. También se debe dejar en claro que sólo los cursos para nichos ocupacionales específicos justifican ser desarrollados desde cero, mientras que los cursos convencionales se reconocen y tratan mejor como tales (Castro, 2002)². Vale recordar que las autoridades del *Programa* justificaron la razón de ser de éste en que los cursos serían a medida -orientados por la demanda-.

Existieron múltiples opiniones, durante la vigencia del *Programa*, sobre quiénes se beneficiaron (actores externos) de la intervención y quiénes se perjudicaron de ella.

Según la opinión pública, capacitar a los jóvenes fue un gran negocio para las entidades que participaron en el *Proyecto*, algunas de las cuales habrían embolsado hasta una 50% del monto total que le cobraban al Estado.³ Para Rubén Lo Vuolo (Director e Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas) los grandes beneficiarios fueron: las entidades capacitadoras, quienes recibieron el grueso de los fondos, y las empresas de pasantía, que dispusieron de mano de obra sin costo salarial, a través de la promoción de trabajos semicalificados en actividades que no eran dinámicas ni de punta. Al respecto, Gabriela Riquelme (Investigadora del CONICET) opinó que sin controles adecuados el *Proyecto* corría el riesgo de ser utilizado para abaratar costos laborales o para generar acciones fantasmas de intermediación, transformándose en un subsidio directo a las instituciones capacitadoras.

² Castro, C. de Moura (2002). “Formación profesional en el cambio de siglo”. Cinterfor / OIT.

³ Diario La Voz del Interior (28-enero-1996). Nota: “Capacitar es un buen negocio”. Córdoba.

El mercado de estas instituciones fue crecientemente dominado por las empresas unipersonales (personas físicas) que en el primer tramo fueron responsables del 45,50% de los cursos adjudicados. Los improvisados capacitadores y empresarios contrataron a docentes, alquilaron lugares para llevar a cabo la actividad, desplegaron diversas iniciativas y esfuerzos para la microidentificación de la demanda y el establecimiento de vínculos con las empresas. Sin embargo, ese esfuerzo no construyó algo permanente en términos de instituciones, ni representó un enfoque sistemático para comprometer a los empleadores. En definitiva el gran perjudicado de la intervención fue el sistema de formación nacional, que quedó sin cobertura institucional, quedando como saldo de la políticas públicas de capacitación laboral la iniciativa y experiencia desarrollada por unas pocas instituciones, lo cual que es insuficiente para cubrir las necesidades de desarrollo de los jóvenes y de las empresas.

En este capítulo, más allá de algunos hechos puntuales que pueden ser vistos como de corrupción o favoritismos políticos⁴ (“beneficiarios” indeseables de la intervención), cuya detección no forma parte de este trabajo, se presentan los resultados del estudio sobre los principales actores externos (los que fueron remunerados por el *Programa*), caracterizándose principalmente a las instituciones de capacitación y empresas de pasantía e identificándose las empresas de supervisión; y mostrándose también las estrategias de participación de ellos. El estudio comprendió la reelaboración y análisis de datos cuantitativos de fuente secundaria (provenientes de las bases del sistema informático del *Programa*) de los diversos actores; realizándose también un análisis cualitativo institucional de varias instituciones de capacitación y empresas de pasantía que tuvieron un desempeño significativo en el *Proyecto*, utilizándose para ello entrevistas inéditas e información periodística verificada.

1. LAS INSTITUCIONES DE CAPACITACIÓN - ICAP

El *Proyecto* debía contribuir a la conformación y consolidación de un sistema que reemplazara al que se atacó (formación profesional) y atraer el interés de las ICAP más competentes con las cuales se construyera el nuevo sistema. Las ICAP son de este modo uno de los actores centrales del *Proyecto*, ya que son responsables del diseño y ejecución de las acciones de capacitación, debiendo trascender la vida del mismo.

⁴ Revista Noticias (24-marzo-1996). “Matilde Menéndez, funcionaria en retiro efectivo: la actividad de Menéndez-estrella caída del firmamento menemista- cabalga entre la iniciativa privada y la comprensión estatal. Ofrece servicios de consultoría y vende cursos de Auxiliar en Gerontología (¿cómo cuidar ancianos?) y Auxiliar Nutri-

Durante el período que abarca el estudio, se realizaron veinticinco -25- convocatorias (licitaciones públicas nacionales o internacionales) a ICAP para presentar ofertas, recibándose propuestas para 32.918 cursos, adjudicándose de ellas a 7.161 cursos entre 1.646 ICAP, alcanzándose una cobertura total de 130.888 vacantes.

En el primer tramo se adjudicaron 6.329 cursos entre 1.415 instituciones (promedio de cursos por ICAP: 4,47) en tanto que en el segundo tramo la relación fue de 832 cursos entre 231 instituciones (promedio de cursos por ICAP: 3,60). A lo largo de los llamados a licitación, la relación promedio entre cursos ofertados y cursos adjudicados fue de 4,6 a 1. No obstante, en los cuatro últimos llamados se registraron variaciones significativas en comparación con este número promedio que responden principalmente a los cambios de decisión de las autoridades del *Programa* para adjudicar una menor cantidad con respecto a lo previsto en la invitación a presentar propuestas de los llamados 9° (I y II, junio-agosto, 1999), lo cual produjo el desaliento de las GECL para realizar actividades de promoción y la consecuente menor presentación de ofertas por parte de las ICAP en los llamados 11° a 14° y 15° a 17° (noviembre, 1999) -cuadro IV.1-.

El universo de ICAP participantes ha sido muy heterogéneo, estando compuesto por instituciones de diversos tipos (personas físicas, jurídicas, públicas o privadas). Analizándose la cantidad de cursos ejecutados por las diversas instituciones (cuadro IV.2) se pudo observar que durante el primer tramo el 31,80% de las ICAP fueron adjudicatarias de sólo un curso, en tanto que en el segundo tramo lo fueron el 32,47%. Si la observación se amplía a aquéllas que ejecutaron entre uno y dos cursos, los totales correspondientes a instituciones con muy baja participación ascienden en valores absolutos a 738 y 126 respectivamente, representando en el mismo orden el 52,16 % y 54,55% de las ICAP. Desde otro enfoque, cuantificándose en el universo del primer tramo la participación del conjunto de aquéllas que fueron adjudicatarias de más de 22 cursos resulta que el número de instituciones es 27 representando el 1.91%; en tanto que para el segundo tramo⁵ los valores correspondientes son 7 instituciones que representan el 3.03 % del universo total.

cionista. Preside la Fundación Argentina para la Salud, que recibió alrededor de U\$S 200 mil por intermedio del Proyecto Joven”.

⁵ Para una mejor comparación, debido a la menor ejecución de este tramo, la medición se realiza con el conjunto de ICAP que fueron adjudicatarias de más de 15 cursos.

Este primer desarrollo del tema -con un enfoque amplio- revela que pasaron por el *Proyecto* una gran cantidad de ICAP que debieron inscribirse previamente en el Registro de Instituciones de Capacitación (REGICAP), siendo éste la instancia de precalificación y de evaluación de la capacidad técnica y de gestión institucional. A pesar de la gran cantidad de cursos ofertados y el gran universo de ICAP adjudicatarias, que denotan el interés que despertó el *Proyecto*, las consideraciones precedentes evidencian que un amplio grupo de ICAP tuvieron, en el plano agregado, una escasa o insignificante participación y gravitación en el ámbito de la capacitación inscrito en el nuevo modelo de intervención estatal.

Si bien la determinación de los valores promedios de cursos adjudicados en relación a la oferta y el ordenamiento de las ICAP en base a la cantidad de cursos adjudicados son importantes para formarse un concepto cuantitativo sobre la contribución del *Proyecto*, en la conformación de un sistema de capacitación laboral a jóvenes, es necesario profundizar el análisis de otros aspectos a fin de caracterizar a las instituciones participantes y obtener pruebas (és decir irrefutables) que permitan emitir una opinión crítica o aprobatoria sobre el grado de cumplimiento del objetivo del *Proyecto* citado en el primer párrafo. En este sentido los aspectos a analizar son: (i) concentración de cursos en ICAP; (ii) tipos de instituciones; (iii) retención y consolidación de ICAP; (iv) estrategias de las ICAP. Los dos primeros aspectos son analizados a nivel país y provincia.

1.1. CONCENTRACIÓN DE CURSOS EN ICAP

1.1.1. Nivel nacional

Los valores promedios -correspondientes al I y II tramo- de 4,47 y 3,60 cursos adjudicados por ICAP no dan cuenta del grado de concentración del mercado ni de la participación que en éste le corresponden a los diversos conjuntos de instituciones. Para resolver este punto, se analizó las ICAP agrupadas en base a la cantidad de cursos adjudicados. El resultado del análisis puede observárselo en el cuadro IV.3 que muestra que se produjo una amplia brecha entre los porcentajes de participación pertenecientes a los grupos de ICAP ubicados en los dos primeros escalones según cantidad de cursos adjudicados por institución y los dos últimos escalones. La diagonal de los gráficos -contenidos en el cuadro- indicaría una distribución teórica igualitaria que responde a los valores promedios mencionados al principio, siendo notable en el primer tramo que el 1,91 % de las ICAP (27) fueron adjudicatarias del 18,69% de los cursos (1.183), destacándose dentro de éstas el 0,64 % (9) que ejecutó el 9,97% de los

cursos (631). En el segundo tramo los valores indican que el 18,27% de los cursos (152) fue administrado por el 3.03 % de las ICAP (7), registrándose los máximos en el 1.30 % de las ICAP (3) con el 9.74% de los cursos (81).

La brecha producida está representada por las ICAP adjudicatarias de 9 a 22 cursos en el primer tramo y por las adjudicatarias de 6 a 15 en el segundo. Si se suman los porcentajes de participación correspondientes a éstas y los de los grupos de mayor ejecución de cursos por institución se puede observar que se produjo a nivel nacional una fuerte concentración del mercado -aunque con una leve declinación en el segundo tramo-, la concentración se produce en aquellas instituciones que ejecutaron más de 8 cursos en el primer tramo (12,01% -170- con el 48,40% de los cursos -3.063-) o más de 5 cursos en el segundo tramo (16,02% -37- con el 48,56% -404-).

En principio, debido a que el total de cursos adjudicados corresponde a más de una licitación, el mayor grado de concentración de cursos en determinadas ICAP puede ser considerado como un indicador de la eficacia alcanzada por éstas en la presentación de ofertas y de su consolidación en el mercado de capacitación o permanencia en el Proyecto.

1.1.2. Nivel provincial

En consideración a que todas las jurisdicciones recibieron ofertas de cursos y a los efectos de tener una imagen completa de la morfología real del mercado es necesario ampliar el análisis al nivel provincial.

En los totales de los cuadros IV.4 y IV.5 se exhibe la distribución de ICAP por provincias, reflejándose que todas las jurisdicciones recibieron ofertas de cursos, siendo en su gran mayoría adjudicados a ICAP locales. Esto indica que ellas desarrollaron o adquirieron las capacidades requeridas para inscribirse en el REGICAP y competir con otras, utilizando los mecanismos de mercado impulsados por el *Programa*. Asimismo, indagándose la presencia de las ICAP (1.602 y 281 correspondientes al I y II tramo respectivamente) en las diversas provincias se verificó que: (i) el 1,5% y el 3,4% (I y II tramo respectivamente) prestaron servicios en más de dos jurisdicciones; y (ii) la institución que tuvo mayor presencia geográfica dictó cursos en 12 provincias (220 cursos) y 10 (20) (I y II tramo respectivamente), según se puede observar en el cuadro IV.6.

Naturalmente la morfología de la oferta de capacitación difiere en las diversas provincias, cada una de las cuales sigue una dinámica de cambios que en su mayoría se aproximan al nivel nacional. El análisis de las diferencias tiene aristas complejas: por una parte la evolución de la composición de la oferta estaría asociada al modelo de acumulación existente a nivel provincial y, por la otra, al juego de fuerzas políticas (vinculaciones entre los niveles central y provincial del *Programa*) que permitió que las estrategias de promoción impulsadas por las oficinas regionales no siguieran el lineamiento teórico central.

Si bien el análisis pormenorizado de las disparidades regionales no forma parte de los objetivos de este estudio, como es indispensable incorporar algunos elementos de juicio que permitan caracterizar esta dimensión analítica, se han elaborado los cuadros IV.7 y IV.8 donde se exhiben para cada provincia los mismos indicadores utilizados a nivel nacional: cantidad de cursos adjudicados por ICAP; cantidad de ICAP adjudicatarias; totales de cursos adjudicados; % acumulado de ICAP adjudicatarias; % acumulado de cursos adjudicados. Analizando esta información en su conjunto, se pueden identificar para el primer tramo tres tipos de estructuras a nivel provincial (que no difieren, sino que especifican lo detectado en el análisis diacrónico a nivel nacional -punto 1.1.1-).

(i) El primer tipo corresponde a Buenos Aires, Capital y GBA, Mendoza, Salta y Santa Fe, conformado por una gran parte de las provincias que ostentan la mayor cantidad de cursos adjudicados y registran una alta concentración de cursos en instituciones que han administrado más de 8 en el primer tramo o más de 5 en el segundo. De éstas, en el primer tramo tal como se ilustra en el gráfico IV.1, las instituciones ubicadas en la cúpula (que ocupan las primeras posiciones en cantidad de cursos adjudicados por ICAP -de 42 a 220-) tuvieron una participación en su ámbito provincial comprendida entre el 6,16% para el caso de Mendoza (1 ICAP) y el 17,09% correspondiente a Capital y GBA (2); en el segundo tramo ninguna institución administró en el nivel provincial la máxima cantidad de cursos identificada en el nivel nacional (de 23 a 31), debido a que esa posición la alcanzan con la participación en más de una jurisdicción; aun así puede observarse una elevada concentración relativa en Salta con el 87,18% -distribuido entre 2 ICAP- y en Capital y GBA con el 22,46% distribuido en igual número de ICAP -2- (véase gráfico IV. 2).

(ii) El segundo tipo corresponde a Corrientes, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, conformado por una de las provincias que ostenta la mayor cantidad de cursos adjudicados y una gran parte en las que se dictaron más de 100 cursos en el

primer tramo, todas las cuales registran una concentración superior a un 10% en el primer tramo en instituciones ubicadas en la primera posición -en el nivel provincial- de cursos adjudicados ICAP (entre 17 y 41).

(iii) El tercer tipo corresponde a las provincias restantes (Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego) donde los cursos fueron adjudicados relativamente entre una mayor cantidad de instituciones, en otras palabras donde en promedio cada institución administró una menor cantidad de cursos.

1.2. TIPO DE INSTITUCIONES

1.2.1. Nivel nacional

El primer resultado visible de la conformación del nuevo sistema de capacitación laboral es la multiplicidad de actores participantes y el lugar que les cupo a los diversos tipos de instituciones en las que se enmarcan. Por una parte se encuentran viejos actores como ser universidades públicas, sindicatos, colegios secundarios, con alguna experiencia en jóvenes pertenecientes a sectores de pobreza que ampliaron su accionar, aun cuando algunos de ellos hayan tenido una muy baja participación; y por la otra parte nuevos actores sin experiencia, atraídos por la ventana de posibilidades abierta por el *Programa*, que les permitía incorporar un nuevo servicio (la capacitación laboral) a sus actividades habituales o bien dar inicio a ellas (por ejemplo, personas físicas, sociedades comerciales, fundaciones, asociaciones, cámaras empresarias, colegios profesionales).

En el universo de las instituciones participantes en el primer tramo del *Proyecto* se destacan en la primera posición, con la administración del 45,5% del total de los cursos -2.880-, el grupo conformado por las personas físicas y sociedades de hecho -831 ICAP- (cuadro IV.9). Para el segundo tramo se excluyó del grupo anterior a una gran cantidad de ICAP (las personas físicas -754 instituciones-, que habían sido adjudicatarias del 39,5% de los cursos -2.497-) con la puesta en práctica de una recomendación del BID que propiciaba la obligatoriedad de la reinscripción en el padrón del REGICE (órgano que reemplazó al REGICAP) de las instituciones antiguas y de inscripción de nuevas instituciones, debiendo todas ellas enmarcarse en alguna de las siguientes características: (i) personas jurídicas, nacionales o extranjeras, cuyo objetivo social no impida la realización de actividades de capacitación; (ii) personas jurídicas de derecho público estatales -organismos autárquicos o de cualquier otro tipo, con personalidad jurídica propia y capacidad para obligarse tales como, universidades, empresas del estado, etc. y

personas de derecho público no estatales como, colegios profesionales, cooperativas de servicios públicos-; (iii) personas jurídicas de derecho privado tales como sociedades civiles o comerciales, asociaciones civiles -se incluye a las asociaciones cooperadoras de establecimientos educativos oficiales que cuenten con personería jurídica y a las entidades que puedan constituir los miembros del personal de dichos establecimientos pudiendo, ambos tipos de instituciones, realizar ofertas en las que se prevea utilizar infraestructura pertenecientes a organismos de derecho público estatales, llámese instalaciones y equipos susceptibles de ser utilizados con fines educativos, siempre que estén autorizados por la autoridad correspondiente-.

En el segundo tramo, la primera posición pasó a ser ocupada por las sociedades comerciales y civiles, quienes tuvieron la administración del 42,9% de los cursos -357- distribuidos entre el 43,7% de las ICAP -101-. Cabe enfatizar que un porcentaje importante de éstas corresponden a reinscripciones o nuevas inscripciones de personas físicas pero bajo la forma de personas jurídicas.

De la comparación de las sumas de las cifras de “cantidad de ICAP” correspondientes a las primeras posiciones de ubicación según tipo de institución (personas físicas, sociedades comerciales, fundaciones y asociaciones para el primer tramo versus sociedades comerciales y civiles, fundaciones y asociaciones para el segundo tramo) presentadas en los cuadros IV.9 y IV.10 se infiere que no se han producido variaciones significativas en el porcentual de cursos adjudicados a ambos conjuntos (I: 82,8 % vs. II: 83,6%) siendo compuestos los mismos por instituciones que fueron atraídas por el mercado de capacitación laboral desarrollado por el *Programa*.

1.2.2. Nivel provincial

Considerándose una variación de alrededor del 15%, los datos de los cuadros IV.11 a IV.14 evidencian que en el primer tramo el comportamiento del 58% de las jurisdicciones es coincidente con la configuración de la estructura de instituciones de capacitación desarrolladas por el *Programa* a nivel nacional, en tanto que en el segundo tramo la composición se corresponde con el 54% de las jurisdicciones.

Las provincias que en el primer tramo registraron una morfología diferente han tenido una importante participación (más alta porcentualmente que en el resto de las jurisdicciones) de universidades públicas (Catamarca 49%, Chubut 16%, Corrientes 10%, Santa Fe 8%, Santiago del

Estero 9%), colegios secundarios públicos o privados (Chaco 15%, Tucumán 15%), cooperativas (Formosa 24%, Jujuy 41%), y sindicatos (Chubut 12%, Formosa 13%).

En el segundo tramo las universidades públicas (Catamarca 11%) y las cooperativas (Formosa 25%, Santiago del Estero 13%, Tucumán 18%) vieron reducida su participación relativa, en tanto que creció la de los sindicatos (Catamarca 22%, Corrientes 50%, Entre Ríos 27%, Formosa 50%, San Luis 22%, Tucumán 11%). No obstante la relevancia de estos valores porcentuales dentro de las provincias, los valores en términos absolutos -cantidad de cursos- no son significativos, correspondiendo el más alto a Tucumán con ocho (8) cursos adjudicados entre dos instituciones.

De este análisis puede concluirse que fue notorio en el primer tramo del *Proyecto* el desarrollo de un gran oferta de capacitación laboral por parte de numerosas instituciones sin experiencia en atención a la población objetivo.

1.3. RETENCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS ICAP

Dado que uno de los objetivos manifiestos del primer tramo del *Proyecto* fue alcanzado según se infiere en el último párrafo del punto anterior, es conveniente profundizar sobre cuál ha sido la consolidación de las ICAP dentro del ámbito donde fueron concebidas.

Los informes del *Programa* y de las misiones de seguimiento del BID y del *Programa* revelan que la retención y consolidación de aquellas ICAP que pudieran formar parte del nuevo sistema fue una de las cuestiones para resolver en el segundo tramo. Por esto se introdujeron cambios en el diseño del REGICAP, que implicaron la obligatoriedad de reinscripción y la imposición de obstáculos y mayores exigencias a las instituciones participantes. En ese sentido, como ya se ha mencionado, se excluyeron a las personas físicas estableciéndose además nuevos controles (constatación *in situ* de la documentación presentada y evaluación de la capacidad económica financiera de los potenciales proveedores).

A febrero de 1999, pasado más de un año de puesta en vigencia la nueva reglamentación, se habían inscripto en el REGICE 950 instituciones que precalificaron como posibles proveedores de acciones de capacitación. En una primera mirada rápida es notable la disminución del nuevo padrón de instituciones precalificadas con respecto al del primer tramo del *Proyecto*, que fue superior en más de tres veces al correspondiente a quienes cumplieron la nueva formalidad.

De una segunda mirada más detallista de la composición del registro a esta fecha (cuadros IV.15 y IV.16) se pueden extraer los siguientes resultados:

(i) El 32% (306) de las instituciones registradas en el primer tramo cumplió el trámite de reinscripción. A su vez de éstas, según surge de las bases de datos del *Programa*, un 64% (195) tuvieron una participación activa dictando cursos, mientras que el 36% (111) no dictaron curso alguno, aun cuando las 2/3 partes de éstas fueron oferentes en algunas licitaciones sin haber tenido éxito.

(ii) El 68% del padrón corresponde a instituciones nuevas en el registro, de las cuales se presume que el 21% corresponde a instituciones que participaron en el primer tramo bajo la forma de personas físicas y que para la nueva inscripción adquirieron la forma de personas jurídicas, como sociedades comerciales o sociedades civiles (200). Esto implica que aproximadamente el 79% (444) de las nuevas instituciones inscriptas (644) no tienen experiencia como prestadoras del servicio u oferentes al *Programa*.

(iii) Las instituciones que en función de su actividad habitual estarían más vinculadas al sistema productivo (sindicatos, cámaras empresarias, confederaciones, colegios profesionales y cooperativas) representan el 14% del padrón, destacándose la cantidad de sindicatos (25) y cooperativas (48) atraídos a participar por primera vez en el *Programa*.

(iv) Las instituciones más vinculadas al sistema educativo formal e informal (academias particulares, colegios secundarios y terciarios públicos y privados, y universidades) representan el 4% del padrón.

(v) El tipo de instituciones que han liderado la administración de cursos durante el primer tramo (sociedades comerciales, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles) agrupan la mayor cantidad de ICAP, constituyendo el 77% (732) del padrón total.

1.3.1. Antecedentes en actividades de capacitación y/o educativas

A fin de establecer algunas características de las instituciones inscriptas en el nuevo registro, a continuación se presenta el análisis de algunos aspectos extraídos de la evaluación de la capacidad técnica-pedagógica y económico-financiera practicada por el REGICE. En este caso el universo de estudio se limita a las primeras 700 instituciones inscriptas que estaban en condiciones de participar como oferentes en el primer llamado a licitación del segundo tramo

que fue adjudicado en diciembre de 1998 -74% del total de instituciones inscriptas a febrero de 1999- (cuadro IV.17).

(i) ICAP reinscriptas

El 84% (221) del universo (264) de ICAP reinscriptas exhiben más de un año de experiencia en actividades de capacitación. En los extremos de este grupo se encuentran por una parte un 20% del total con una antigüedad que supera los seis años, mayor a la vida del *Programa*, y por la otra un 16% que tiene una experiencia inferior a un año, es decir que habrían precalificados como oferentes y su participación activa sería, en su caso, en un sólo llamado. Asimismo, analizado la existencia de antecedentes del mismo universo (264) en actividades educativas de nivel medio y/o superior se puede observar que un 49% cuenta con una experiencia superior a un año.

(ii) ICAP nuevas

El 53% (231) del universo de ICAP nuevas (436) muestran, como institución, muy poca antigüedad en la capacitación laboral -inferior a un año- (cuadro IV.17). Con respecto a la trayectoria en actividades educativas de nivel medio y/o superior el 75% de este universo exhibe una antigüedad inferior a un año. De alguna forma esta falta de antecedentes como institución (se trata de firmas de reciente constitución) sería compensada por los antecedentes personales del director y/o del cuerpo de docentes.

1.3.2. Antecedentes en actividades de capacitación o educativas a población objetivo

Si bien el 68% (180) de las instituciones reinscriptas desarrolló acciones de capacitación o educativas durante en los últimos cinco años, los antecedentes de éstas, vinculadas a personas que reúnen características similares a los de la población objetivo, denotan en el 60% de las ICAP que la experiencia en esta actividad específica es poco relevante.

Con respecto a las instituciones nuevas, los datos de la evaluación del REGICE presuponen que el 44% (192) desarrollaron acciones de capacitación, siendo poco relevantes en su gran mayoría (42% -183-).

Los grados de relevancia asignados por el REGICE toman en cuenta la frecuencia con que se realizó la actividad, la cantidad de especialidades para las que se capacitó y la correspondencia de ésta con el nivel de calificación brindado por el *Proyecto*.

1.3.3. Capacidad económico financiera

Para el análisis de este aspecto se ha considerado los datos de infraestructura de las instituciones (personal ocupado en forma permanente y cantidad de aulas instaladas), patrimonio neto y bienes de uso, que figuran como datos dentro del formulario de inscripción o del balance presentado, cuyos aspectos salientes se ilustran en el conjunto de representaciones del gráfico IV.3.

Los datos correspondientes al gráfico citado anteriormente pueden resumirse en los siguientes comentarios:

(i) Personal ocupado: el 62% de las ICAP cuentan con menos de 10 personas ocupadas en forma permanente y contratan personal temporario para el dictado de los cursos; el 35% cuenta con más de 10 y menos de 100 empleados; y el 3% cuenta con más de 100 empleados. Cabe enfatizar que entre las instituciones nuevas se registra un mayor porcentaje de menor tamaño, según la cantidad de personal empleado, y una mayor cantidad de firmas con personal temporario en comparación con las instituciones reinscriptas.

(ii) Aulas instaladas: la distribución de las instituciones según la cantidad de aulas es bastante heterogénea. Desde la perspectiva superior se destacan un 15% de ICAP que cuentan con edificios de más de 10 aulas, en tanto que desde la inferior se observa que un 36% de las ICAP tienen establecimientos pequeños, con menos de 3 aulas.

(iii) Patrimonio neto: entre las instituciones nuevas, un 65% informan montos inferiores a \$ 10 mil, en tanto que en las reinscriptas este porcentaje asciende al 39%.

(iv) Bienes de uso: el 82% de las instituciones nuevas declaran bienes por montos inferiores a \$ 25 mil, mientras que en las instituciones reinscriptas la cifra asciende al 60%.

Del análisis de los datos exhibidos anteriormente se desprende que: (i) la forma de contratación (trabajo temporario) adoptada por las instituciones inclina hacia la precariedad la actividad, vinculando su duración a la participación en el *Proyecto*, y (ii) un porcentaje muy alto de instituciones (aproximadamente el 73%) no posee sede propia, lo cual sería un síntoma del carácter exploratorio o transitorio de la actividad desarrollada.

1.4. ESTRATEGIA DE LAS ICAP

Como se ha visto anteriormente, una de las principales características del *Proyecto* fue permitir la participación de todo tipo de instituciones, sean éstas públicas o privadas, grandes o compuestas por una sola persona. Prácticamente no hubo restricciones (salvo para las instituciones públicas)⁶, debiendo todas inscribirse en el REGICAP. En el segundo tramo se establecieron mayores exigencias de tipo jurídico a las ICAP. Los nuevos requisitos no constituyeron en sí impedimentos insuperables para que compitan las personas físicas; tal es así que las que decidieron hacerlo se reinscribieron bajo la forma de alguno de los tipos de persona jurídica.

Según Castro (1994), citado por Jacinto (1997)⁷ “el énfasis del modelo orientado al mercado y a la demanda de las empresas tiende a concebir a los centros de capacitación como cajas negras” por ello, si lo que se deseara es desarrollar una oferta de calidad, resultaría imprescindible realizar la evaluación de desempeño de cada ICAP (debido a que cada una desarrolla su propia estrategia al participar en el *Proyecto*, que puede ser o no coincidente con los objetivos del mismo y/o con las expectativas y necesidades de los jóvenes y/o de las empresas) y luego coadyuvar al fortalecimiento de las más afines a los objetivos sociales del *Proyecto*.

Debido a que esta clase de evaluación excede por completo los límites de este estudio. Se procuró conocer las razones de la participación de las ICAP y las estrategias que éstas desarrollaron, para lo cual se obtuvo información de fuente secundaria inherente a los diversos tipos de instituciones (según cantidad de cursos ejecutados), analizándose y verificándose las mismas.

A continuación, en orden decreciente según la cantidad de cursos adjudicados, se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes extraídos de algunas entrevistas realizadas a ICAP, por consultores del *Programa* y seguidamente las obtenidas de otras fuentes secundarias.

(a) La primera, corresponde a un sindicato -uno de los más importantes del país- que intervino a través de una fundación por él creada en 1992. Fue quien tuvo el mayor alcance territorial, ocupando las primeras posiciones en ejecución de cursos y cantidad de beneficiarios atendidos.

⁶ El *Programa* puso barreras de tipo legal, burocrático y administrativo, que la gran parte de las instituciones públicas interesadas en participar no podían superar, además del énfasis manifiesto puesto en las acciones de promoción para el desarrollo de una oferta privada de capacitación.

⁷ Jacinto, Claudia (1997), “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”, en *Revista Estudios del Trabajo* N° 13, Buenos Aires, ASET.

El personal que ocupó para el dictado o coordinación de cursos provenía de escuelas técnicas y centros de formación profesional, contando con un área de diseño quien realizaba la actividad específica y que también contactaba a las empresas de pasantía.

La actividad de capacitación no estaba limitada al *Proyecto*, pero éste era uno de los principales soportes financieros junto al Ministerio de Cultura y Educación y al Ministerio de Trabajo, que también contrató una gran cantidad de cursos en el marco de otros programas lanzados en distintos períodos (Capacitación Ocupacional, Capacitación para el Empleo) de características parecidas (capacitación con práctica laboral), pero dirigidos a otra población objetivo, aunque no totalmente diferenciada. La participación se concibió como una estrategia de articulación con empresas para modernizar la capacitación de los obreros del sector, brindando a la vez un servicio a potenciales afiliados. En diversos momentos del período de estudio, el Gobierno, Empresarios y Trabajadores (a través del sindicato) firmaron diversos convenios para la capacitación del personal.

La ICAP ha coordinado 11 Centros de Formación Profesional, también ha suscrito convenios para la utilización en proyectos de capacitación de 153 Centros de Formación Profesional asentados en el ámbito de la Pcia. de Buenos Aires.

La mayor cantidad de cursos fueron dictados en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Con respecto a los dictados en el interior, el diseño se realizaba centralmente, en tanto que la puesta en marcha y coordinación, para la que en un principio se utilizó personal de Buenos Aires, se realizaba con personal local. En general se utilizaban diseños estándares, adaptándolos a los requerimientos de la zona donde se impartían.

Los beneficiarios realizaban las pasantías en importantes empresas de construcción y/o grandes obras (p.ej. Autopistas del Sol S.A., Autopistas del Oeste S.A., Benito Roggio e Hijos S.A., Riva S.A., Techint S.A., etc.). Los contactos de las grandes empresas comunicaban sus proyectos a ejecutar y exigían contar con los pasantes en las fechas previstas para su disponibilidad en las distintas etapas de la obra. Por ejemplo, las empresas decían: "...vamos a tomar ochocientas -800- personas, necesitamos para enero cien -100- pasantes que deben estar cubriendo lugares de reserva, ... los buenos van a entrar a medida que la otra gente se vaya yendo...". Algunas veces se presentaban problemas por demoras en las adjudicaciones de los cursos, ya que las empresas solicitaban insistentemente a la institución el grupo de jóvenes para la pasantía; debido a que, según uno de los coordinadores de la ICAP, las empresas preferían

esta forma de selección antes que publicar avisos y obtener oficiales especializados. Además de impartirse conocimientos específicos, durante la capacitación se enseñaba disciplina y revalorización de la cultura de trabajo (puntualidad, respeto, aceptación de órdenes, disposición a trabajar, etc.), lo cual representaba para las empresas una ventaja con respecto a otro personal y su disponibilidad para el momento oportuno.

La inserción laboral de los jóvenes capacitados, en las empresas donde desarrollan las pasantías, superaría el 60% al momento de la finalización de la pasantía.

(b) La segunda corresponde a una sociedad comercial (adjudicataria entre ambos tramos de 59 cursos -1.176 beneficiarios-), constituida en 1994 (bajo la forma de sociedad anónima) con el fin específico de “participar en el *Proyecto*”. Fue distinguida por consultores del BID como una de las mejores instituciones. La experiencia y los recursos financieros acumulados de los socios provienen de sus actividades de: consultoría en recursos humanos, presentaciones de ofertas a licitaciones públicas y capacitación en empresas -principalmente a trabajadores de niveles medio y bajo-. Cuenta con un local modernizado de tres plantas. La estrategia principal ha sido la de utilizar el *Proyecto* como medio para proveer personal capacitado -auxiliares de comida- a restaurantes de comida rápida (Mc. Donald, Pumper Nic, Wendy). La hipótesis con que se han manejado es que el perfil de trabajador -para el ingreso, más alto que el de los beneficiarios- que han definido por sí mismas estas empresas no les garantiza el mejor rendimiento y tienen una alta rotación. La selección y la capacitación teórica a los beneficiarios provista por la ICAP se basa en los principios o políticas de estas empresas, que serían: calidad, limpieza y servicio. Si bien la ICAP no debería discriminar a los beneficiarios acreditados, lo hacen en forma indirecta a través de la reorientación de algunos jóvenes, que no responden a sus pautas, hacia otros cursos de menores requisitos.

Los cursos son diseñados de acuerdo al diagnóstico que realizan sobre las necesidades de las empresas, el cual es discutido con las áreas técnicas y de recursos humanos de éstas, reforzándose el aprendizaje de las cuatro operaciones básicas. Los docentes que utilizan para el dictado de cursos, son los que han trabajado con los socios en las actividades anteriores o recomendados por las empresas de pasantía, el énfasis no está puesto en la docencia o en la experiencia con la población objetivo, ya que generalmente reciben previamente un curso para enseñar.

La inserción laboral de los jóvenes, en las mismas EMPAS y aun antes de finalizar la etapa de pasantía sería de aproximadamente el 60%.

La ICAP expandió sus actividades participando en otros programas del Ministerio de Trabajo (Capacitación Ocupacional, Capacitación para el Empleo, Crédito Fiscal). Sin embargo, en abril del año 2000 fue sancionada por diversas irregularidades acumuladas en programas del Ministerio de Trabajo, anulándose los cursos adjudicados por el *Programa* pendientes de inicio a esa fecha.

(c) La tercera corresponde a una sociedad comercial, que fue adjudicataria de 32 cursos, constituida bajo la forma de sociedad de responsabilidad limitada. En ésta el dueño y el coordinador son ex-oficiales (personal retirado) de la Armada, que según sus propias declaraciones inscribieron a aproximadamente 3.600 postulantes y dictaron cursos para aproximadamente 1.660 beneficiarios (640 dentro del *Proyecto*, el resto en otros del Ministerio de Trabajo).

El objetivo inicial (1995) fue realizar cursos de seguridad para empresas; volcándose luego a la actividad de capacitación para el *Proyecto*, ante la finalización del emprendimiento anterior, y pensándose que las propuestas -cursos para vigiladores y auxiliares de seguridad- serían un filón con grandes perspectivas de sostén y crecimiento, lo que se confirmó con la aparición de otras ICAP que ofrecieron este tipo de cursos. El primer diseño fue preparado por el coordinador, recibiendo asesoramiento extenso de parte del personal técnico del *Programa*, a través de múltiples consultas realizadas, lo cual les garantizaba la aprobación. La justificación de la demanda se realizó con los avisos publicados por diversos medios solicitando personal. La estrategia empleada para atraer a las EMPA consistía en proponerles el refuerzo de los servicios que éstas prestaban a terceros con pasantes, o que éstos cubrieran posibles ausencias del personal habitual, sin tener que pagar por ello. Los docentes se contrataban y se pagaban por horas de curso.

La inserción laboral de los jóvenes, en las mismas EMPA o en otras, a la finalización de la etapa de pasantía, sería de aproximadamente el 80%. La ICAP asesoró a otras dos empresas para inscribirse en el REGICE y presentarse en las licitaciones, recibiendo todas las misma calificación (“C: puede ser adjudicataria de 40 cursos por licitación”). Tuvo varias observaciones y sanciones por diversas razones (discriminación de género y religión), dejando de participar activamente en el segundo tramo del *Proyecto*.

(d) La cuarta corresponde a una fundación (en la práctica es una sociedad comercial) que fue adjudicataria de 31 cursos (519 beneficiarios), constituida en 1992 por un grupo de personas que originalmente trabajaban en el centro de formación profesional de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires. Cuando SEGBA era una empresa del Estado, al momento de la privatización, los integrantes de esta “fundación” optaron por el retiro y armaron un emprendimiento bajo esta forma jurídica, para empezar a trabajar con temas de capacitación. El objetivo principal fue prestar servicios a las pequeñas y medianas empresas y empresas de electricidad, trabajando en conjunto con la CGE (Confederación General Económica) y con otras instituciones de capacitación que se vincularon con esa confederación. La actividad de capacitación a empresas, además de la específica de la rama electroenergética, abarcaba una amplia gama de cursos: computación, idiomas, supervisión -formación de mandos-, microemprendedores. La ventaja que ofrecía la institución al *Programa* radicaba en que su personal era de formación profesional (en su momento había hecho los cursos exigidos por el CONET). Los antecedentes de trabajo con jóvenes de las características de la población objetivo del *Proyecto*, provenían de la actuación en SEGBA, quien en su momento había incorporado el sistema dual.

Según testimonio del responsable de la “fundación”, al principio los cursos eran diseñados totalmente por la institución, en base a la experiencia y bagaje que tenían los integrantes en las distintas especialidades; posteriormente, a medida que se tomaba contacto con las empresas, se incorporaban los nuevos requerimientos para enriquecer los diseños. Estas ventajas que manifestaban, según el decir de ellos, constituirían las diferencias con respecto a otras que no serían instituciones de capacitación, que comprarían diseños y que participarían en el *Proyecto* para ocupar el porcentaje de horas ociosas de fábrica.

Uno de los obstáculos importantes a superar fue la obtención de pasantías y la información de las empresas que estaban dispuestas a ofrecerla, ya sea por los temores de éstas a ser inspeccionadas por el Ministerio de Trabajo o inclusive la DGI o por el tiempo que su completamiento les insumía.

En general los docentes de los cursos eran especialistas en cada rama -gente con mucha experiencia que estaban en actividad o que estaban jubilados; todos debían saber transmitir conocimientos y haber realizado los cursos de formación profesional-.

Los cursos se dictaban en una escuela abandonada o en diversos boxes armados en lugares cedidos o alquilados.

Según el responsable de la ICAP los resultados de los cursos dictados (soldador, carpintero, mecánica del automóvil, líneas de redes aéreas de baja tensión) fueron buenos porque tenían la particularidad de que en general las personas podían ubicarse en relación de dependencia en una empresa del ramo (la inserción laboral sería aproximadamente del 30 al 35%) o dedicarse a trabajar por cuenta propia (autoempleo).

(e) La quinta corresponde a una sociedad comercial que fue adjudicataria de 22 cursos (368 beneficiarios), cuya actividad principal ha sido la consultoría en recursos humanos y la provisión de personal temporario, incorporando la capacitación laboral a empleados de estaciones de servicios, a principios de la década de los 90', al ganar una licitación que realizó YPF. La estrategia de participar en el *Proyecto* fue explotar ese *know how* adquirido y utilizar la capacidad ociosa. También, atento a que la empresa no es una organización sin fines de lucro, se consultó y obtuvo la no objeción de YPF para participar. El diseño de los cursos (playeros) fue readaptado a los requisitos de horas fijados por el *Programa* -se aumentó la cantidad de horas-. Los cursos se realizaban en una estación de servicios donde se alquilaba una sala de reuniones u oficinas grandes, lo cual incluía el derecho a usar los surtidores durante el momento de la práctica.

Las pasantías se realizaban en estaciones de servicio -expendedoras de YPF-, quienes todo el tiempo solicitaban pasantes porque lógicamente les salía gratis y contaban con ellos para los reemplazos y turnos extras como si fueran empleados. La inserción laboral ha sido muy alta, tratándose de ocupaciones de alta rotación de personal.

Con respecto a la sensibilidad de las ICAP para participar en un programa social, de acuerdo a conversaciones sostenidas en reuniones y aperturas de licitaciones, piensan que el común de ellas no la tienen, siendo el *Proyecto* simplemente un buen negocio para la mayoría de ellas. La participación de ésta en el segundo tramo fue baja debido a que sus propuestas no resultaron adjudicadas.

(f) La sexta corresponde a una asociación civil, que fue adjudicataria de 20 cursos (360 beneficiarios), que comenzó las actividades de capacitación en 1992. Fue constituida por tres profesionales, que habían acumulado experiencia en programas sociales -de capacitación a jóvenes- en una fundación que a su vez recibía apoyo financiero de la Fundación Kellogg. El

objetivo de las socias fue armar una organización no gubernamental (ONG), para participar en la implementación de programas orientados a la comunidad o en brindar asesoramiento u orientación a ONGs de base; la mira en sí era muy amplia incluyendo el de promover el desarrollo a nivel local. La primera experiencia con el *Proyecto* la hicieron con un curso en la Capital Federal, que más tarde repitieron una diez -10- veces en Arrecifes (población de 30.000 habitantes), donde produjo un gran interés. Se trabajó con los jóvenes en aspectos inherentes a autoestima, dificultades de aprendizaje y cultura del trabajo. La orientación hacia esa localidad respondió a la vinculación de una de las socias a familias muy ligadas a la sociedad local. Más adelante, durante la expansión de la Asociación, se presentaron y dictaron cursos similares en otras localidades de la Pcia. de Buenos Aires.

Las especialidades elegidas y el diseño pedagógico de los cursos lo hicieron siguiendo la orientación recibida de las Cámaras de la localidad. También las pequeñas y medianas empresas tuvieron una participación importante, analizándose en ellas, en detalle, el tipo de necesidades a cubrir con personal capacitado.

Durante el dictado de los cursos, el equipo de docentes estaba formado por gente de las EMPA y dos psicólogas sociales; la parte teórica se llevaba a cabo en el edificio de la Cámara Empresaria. La propuesta que se les hizo a las empresas locales era la de poder contar, al finalizar los cursos, con jóvenes capacitados, independientemente al beneficio económico que ellas pudieran recibir durante la fase de pasantía, debido a las horas de mano de obra gratis que recibirían de los beneficiarios.

Para la ICAP uno de los logros de los cursos fue el mejoramiento de la autoestima de los jóvenes y el desarrollo de la capacidad grupal. Por ejemplo, si los jóvenes querían hacer una fiesta se ponían de acuerdo para solicitar el salón a la Cámara Empresaria, y si ésta se los prestaba se sentían respetados.

La inserción laboral de los jóvenes fue de aproximadamente un 35% (predominantemente en el sector textil), producido en el transcurso del año de finalizado el curso. Si bien la inserción no siempre respondió a la actividad para la que fueron capacitados los jóvenes, influyó para obtenerla los conocimientos adquiridos en el módulo de cultura del trabajo. Los responsables de la ICAP también destacaron que un grupo de jóvenes egresados continuaron desarrollando tareas en proyectos comunitarios y microemprendimientos llevados a cabo en el municipio.

Para esta institución es un error utilizar la inserción laboral como un indicador de calidad de la capacitación recibida, pues ante la falta de trabajo el *Proyecto* sólo debería limitarse a procurar nivelar la preparación de los beneficiarios para que éstos puedan competir mejor con los jóvenes de clase media. Otra crítica presentada con relación al modelo es que a través de las ICAP se inducía a las EMPA a participar en el *Proyecto* para sacar provecho de los jóvenes (casos de supermercados grandes -Hawai-, construcción de la Autopista del Sol, etc.), transmitiéndoseles el mensaje de “los podés usar para lo que quieras”. Asimismo, la supervisión debería realizar un férrea vigilancia a la actividad de pasantía, debido a que tan pronto como los empresarios tienen la necesidad de incrementar su producción ponen a los jóvenes a trabajar en alguna actividad repetitiva (como un operario más) sin permitirles hacer un práctica general en lo que fueron capacitados. Si bien la participación en el *Proyecto* les ha sido de mucha utilidad para sus antecedentes y desarrollo como institución, suspendieron la presentación de ofertas debido a que en la última licitación de ocho cursos presentados sólo se les adjudicó uno; siendo para ellos un costo y un esfuerzo muy alto el establecimiento de contactos con las empresas y la preparación de las propuestas.

(g) La séptima corresponde a una persona física, que dictó 12 cursos (instalaciones eléctricas) en Carrodilla (Mendoza). El titular es un electrotécnico que trabajaba en escuelas marginales rurales de la zona de Las Heras que fue atraído por los avisos del *Programa*, que invitaban a participar en él a gente del ámbito educativo.

El diseño de los cursos lo elaboró personalmente, incluyendo en ellos a algunas sugerencias recibidas de las empresas. La característica de los mismos eran de ser eminentemente prácticos, o sea que lo aprendido podía ser aplicado en forma inmediata. El edificio donde se dictaban los cursos era el del Centro Cultural, que contaba con aulas, baños y salones para la realización de talleres. Las máquinas y herramientas utilizadas eran propiedad de la ICAP. La actividad generó gran interés en la comunidad e incrementó la afluencia de público al Centro Cultural, cuyas autoridades estaban complacidas por ello.

Las pasantías fueron realizadas en diversas obras de grandes supermercados y barrios que fueron construidos en la zona. Si bien la inserción laboral rondó en el 80% a la finalización del curso, el impacto más importante fue que muchos jóvenes retomaron los estudios secundarios.

El desarrollo y crecimiento de las actividades estuvo ligado exclusivamente al *Proyecto*, por lo cual ante las restricciones introducidas para participar en él, se pensó en constituir una sociedad

de responsabilidad limitada entre varios capacitadores, ampliando la variedad de los cursos a: electricidad, gas, asistente de guardería y de cocina.

(h) La octava corresponde a una sociedad comercial, adjudicataria de 11 cursos (178) de computación titular de una marca de gran prestigio, que pasaron de franquiciados a franquiciantes. Cuando ingresaron al *Proyecto* en 1994, contaban con aproximadamente 70 filiales, incrementando su número a 230 al cabo de 4 años, abarcando Argentina, Brasil y Uruguay. La participación en el *Proyecto* formó parte de una estrategia de expansión territorial, debido a la amplia cobertura geográfica de éste.

La primera experiencia con jóvenes de las características de la población objetivo la realizaron a través del *Proyecto* debido a que, en forma particular, el costo de los cursos representaba una barrera infranqueable para esta población.

Tienen conocimiento que muchos de sus franquiciados participaron también como oferentes de cursos, cuyos contenidos también eran el aprendizaje de los utilitarios básicos de computación (Window, Word, Excel) y los conceptos básicos de administración (reconocimiento de documentación, trámites, atención telefónica, manejo de máquina fotocopidora y fax).

Independientemente a la alta calidad de los cursos que dictan, opinan que para este tipo de población se debería priorizar la aprobación de cursos de mecánica u oficios, debido a la discriminación que hacen habitualmente las empresas en la selección de personal administrativo.

Dejaron de participar en el *Proyecto* debido a dificultades operativas (seguimiento de alumnos en las empresas) y las vinculadas a la obtención de las cartas de pasantías, pues aunque hubo un mercado de obtención de firmas (por ejemplo, construyendo alianzas con agencias de personal temporario, cámaras empresarias o sindicatos, o con quienes se dedicaban a conseguir cartas de pasantías para cumplir solamente los requisitos formales), opinan que las grandes empresas son reacias a tomar pasantes del nivel socioeconómico de los beneficiarios.

Como resultados de la participación en el *Proyecto*, reconocen que ha sido importante para ellos poder mostrar a los potenciales clientes la participación de la institución en un Proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lo cual, juntamente con los certificaciones para dictar cursos otorgadas por Microsoft, les da mayor prestigio.

(i) La novena corresponde a una microempresa de larga data elaboradora de materias primas para repostería y panificación. La fábrica, lugar donde se dictan los cursos, fue reformada con una construcción de mampostería. La actividad de capacitación surgió como un complemento del objetivo principal; cuando realizaron demostraciones de sus productos detectaron la falta de instituciones para realizar cursos de actualización, por lo cual los primeros fueron dados al público en forma gratuita. Con la aparición del *Proyecto* nació la idea de realizar en forma sistemática cursos de ayudante de panadería y pastelería, dirigidos a gente de baja calificación, a fin de transmitirles conocimientos para ganarse la vida a través de un oficio y los motivara a finalizar sus estudios secundarios.

Los cursos eran diseñados por los mismos capacitadores de la ICAP, quienes consultaban a gente que estuviera trabajando en el oficio para validar la pertinencia de los contenidos.

La demanda estaba justificada con los avisos de los diarios que frecuentemente requerían personal de esta calificación; por otra parte se tenía contactos con cámaras y clientes, quienes solicitaban cursos para capacitación en empresas. No obstante esto, no siempre resultaba fácil obtener las cartas de pasantías de las empresas, debido a temores de que se produjeran accidentes, independientemente a que se les informara que estaban cubiertos con un seguro a cargo del *Programa*.

La inserción laboral fue alta, Muchos fueron contratados por las empresas donde hicieron las pasantías, otros iniciaron microemprendimientos en forma independiente.

A esta ICAP el haber participado en el *Proyecto* le dejó un sabor la frustración. No obstante la buena repercusión en el ámbito local, cuando el *Programa* comenzó a comprar cursos en forma masiva, tuvieron que dejar de competir por una cuestión de precios (los cursos que ofrecía la ICAP eran de mayor duración al promedio e implicaban el uso de un gran cantidad de insumos -materias primas- y por ende un mayor precio).

(j) Información de otras fuentes secundarias (numerosas notas periodísticas) dan cuenta de las estrategias de algunas instituciones reconocidas localmente por la comunidad. A continuación se presenta un síntesis de los aspectos destacables de dos ICAP:

a- Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario, quien fue la ICAP que en su tipo tuvo la mayor cantidad de cursos adjudicados (47 en el primer tramo y 8 en el segundo).

Según Daniel Vidal ⁸ (decano de la Facultad) la intervención se realizó en el marco del esfuerzo que desde 1993 llevó adelante esa casa de estudios para estrechar vínculos con los sectores productivos y social. En tal sentido la participación debe entenderse, desde una óptica económico-productivo, como un apoyo a la capacitación laboral y a la actividad empresarial ligada a la arquitectura y, desde un punto de vista social-integrador, como de promoción e inserción de los sectores de bajos recursos. Los cursos fueron llevados adelante, en su mayoría, por docentes de la Facultad, integrando al organismo central de la Universidad, institutos y centros de estudio e investigación, beneficiando en forma global a la comunidad universitaria. Los cursos se referían desde herrería de obra, electricidad, albañilería, sanitarista hasta dibujo computarizado en construcciones. Para la fase de pasantía contaron con el firme apoyo de casi 50 empresas, como así también de organizaciones no gubernamentales en forma de cooperativas de vivienda por ayuda mutua y de trabajo que, dada su modalidad de economía social, debían ser promovidas y apoyadas para su sostenimiento.

b- La Vicaría Episcopal de Educación del Obispado de Morón, quien fue el único obispado que tuvo una activa participación desde el inicio del *Proyecto*, siendo su ejemplo seguido por otros obispos del Gran Buenos Aires, con una participación significativamente inferior. La cantidad de cursos que administró esta ICAP fue de 36 en el primer tramo y 8 en el segundo tramo. Según Juan Odriozola⁹ (coordinador de los cursos) desde un principio les interesó el *Proyecto* como herramienta para capacitar a los chicos desempleados y ofrecerles pasantía rentadas en distintas empresas. La particularidad de la participación fue que la Vicaría, bajo la forma de colegio terciario privado, firmó previamente convenios de colaboración con las empresas privadas de la zona, donde realizaron pasantías los beneficiarios de los cursos de *Canales de Distribución de Supermercados* y *Peluquería Unisex*. Los cursos no registraron deserción de beneficiarios, y al término de la pasantía un porcentaje muy alto de jóvenes fue contratado en forma efectiva por Su Supermercados. Según estudios de seguimiento de la Vicaría, los jóvenes que no quedaron insertados en la EMPA consiguieron rápidamente trabajo en otros supermercados.

⁸ Diario La Capital (23-12-95). Nota: "Arquitectura, en el Proyecto Joven". Rosario.

⁹ Diario La Opinión (21-09-94). Nota: "Nos preocupan los jóvenes sin trabajo". Morón.

1.4. REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

El *Programa* incentivó a través de la promoción masiva y también personalizada la participación de cualquier tipo de institución, pública (que superaran las restricciones de la reglamentación) o privada, grande o unipersonal. De esta forma produjo un gran impacto en la oferta de capacitación, en primer lugar expandiéndola, ya que muchas instituciones se crearon para poder participar en el mismo y, en segundo lugar, estimulando a instituciones tradicionales a responder a los mecanismos del mercado a través de la participación en procesos de licitación pública. La decisión de permitir el libre acceso a los contratos, inclusive por parte de individuos, tuvo por justificativo y convicción al inicio del *Proyecto*, el enfrentar a las escuelas técnicas letárgicas o decadentes y a las universidades arrogantes con una multiplicidad de formadores experimentados y aguerridos dispersos por todos lados, siendo ésta la forma (abriendo la competencia a postores de todas clase y tamaños) de poner en práctica el modelo neoliberal de capacitación laboral (Castro, 1997)¹⁰.

Los datos cuantitativos evidencian que, a nivel nacional, en el primer tramo resultaron beneficiarias de la adjudicación de cursos 1.415 instituciones y en el segundo tramo lo fueron 231. De estos conjuntos, 738 y 126 ICAP, respectivamente, tuvieron una participación irrelevante en forma individual (ejecutaron entre 1 y 2 cursos) pero significativa en forma conjunta, pues la participación sobre el total fue del 52.16% (1.026 cursos) y 54,55% (177) respectivamente. Los conjuntos de instituciones que concentraron la mayor cantidad de cursos por ICAP (superior a 22 en el primer tramo o a 15 en el segundo tramo) estaban conformados por 27 y 7 instituciones, respectivamente, que sobre el universo total administraron el 18.69% (1.183 cursos) y 18,27% (152). En el medio de ambas se encontraban 143 y 30 instituciones que administraron el 29,71% (1.880 cursos) y el 30,29% (252), respectivamente.

Durante la vida del *Proyecto* se registró una alta creación y destrucción de ICAP como así también la prohibición dictada a las personas físicas (por decisión del *Programa*) de ser titulares de los contratos del segundo tramo. Con respecto a éste, si bien se registraron nuevas instituciones con diferentes formas jurídicas muy semejantes entre sí, fueron de hecho las mismas personas físicas excluidas que se convirtieron en personas jurídicas.

¹⁰ Castro, C. de Moura (1997), "Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas", en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, N° 139-140, abril-setiembre, Montevideo, Cinterfor.

Cualitativamente las instituciones participantes pueden clasificarse en dos tipos, por una parte las que se crearon o ampliaron sus actividades temporalmente atraídas por las perspectivas de hacer un *buen negocio*, para lo cual desarrollaron el *know how* para cumplir con los requisitos formales fijados por el *Programa* (hacer las presentaciones, establecer conexiones con empresas), pero no desarrollaron una estructura profesional ni el aprendizaje pedagógico-organizacional; y, por otra parte, las instituciones y empresas que se apoyaban en actividades más amplias, que tenían una conexión indiscutible con la formación.

La gran cantidad de nuevos emprendedores, sin mayor experiencia en la atención a la población objetivo, que se apoderaron de una porción muy significativa del mercado (superior a las $\frac{3}{4}$ partes), muestra claramente la iniciativa y el éxito del sector privado para desarrollar cualquier tipo de actividad redituable, y ponerlo en funcionamiento “de un día para el otro”, en este caso vendiendo cursos a las empresas, contratando a quienes puedan dictarlo y alquilando los espacios requeridos en empresas o escuelas. Sin embargo, el aprendizaje organizativo no puede desarrollarse en este tipo de unidades efímeras, o demasiado pequeñas, ni aun en las instituciones de tamaño reducido. Tampoco se transmiten estímulos para aprender cuando la organización que debe hacerlo no tiene perspectivas de largo plazo. Gallart (1999) sostiene que es importante la continuidad de las ICAP para que puedan aprender en el proceso de incorporar innovaciones institucionales; señala el ejemplo de Chile que para un número aproximado de jóvenes capacitados adjudicó cursos a alrededor de 300 ICAP, mientras que en Argentina casi se quintuplicaron los adjudicatarios.¹¹

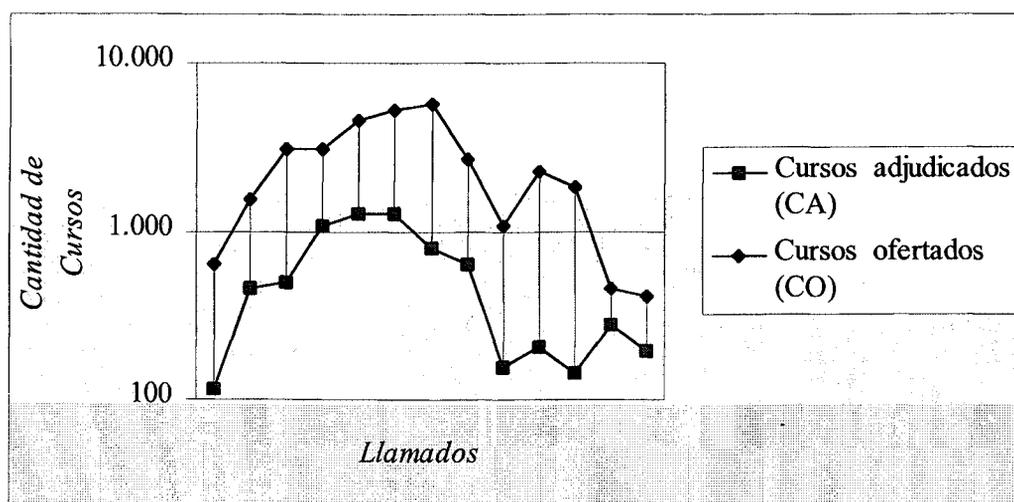
Dentro del segundo grupo de instituciones (las que dictaron menos de $\frac{1}{4}$ del total de los cursos adjudicados) se encuentran las instituciones con o sin fines de lucro (actores tradicionales que consideran a la enseñanza y a la formación su razón de ser: colegios secundarios o terciarios, ONG, Sindicatos, Universidades) para los cuales la participación en el *Proyecto* formó parte de una estrategia para ampliar o diversificar las actividades de educación o formación desarrolladas con anterioridad, en otras palabras, su participación no habría sido para aprovechar un *buen negocio* (aun cuando en la práctica pudo haberse dado) sino para mantener planteles mínimos, una estructura permanente flexible o diversificar su actuación en temas

¹¹ Gallart, María A. (1999), “El Proyecto Joven Argentino. Reflexiones a partir de una investigación comparativa regional sobre programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza”. Buenos Aires, CENEP (mimeo).

sociales. En muchos casos se limitaron a dar capacitación en especialidades para las que ya tenían experiencia, aprovechando vínculos previos con empresas productivas o de servicios. Un aspecto importante a mencionar es que estas instituciones participaron en el *Proyecto* a partir de sus capacidades instaladas de maquinarias, herramientas y saberes, que son producto de un proceso de acumulación institucional valiosos, estando motivadas a desarrollar la articulación con el mundo del trabajo, a través de un acercamiento al sector productivo y de servicios, que en muchos casos no existía previamente. Con respecto a las ONG, algunas de ellas enfocaron la formación desde una concepción más integral, estimulando a los jóvenes a integrarse a otros tipos de actividades, recreativas, deportivas y/o solidarias.

Cuadro IV.1: Cantidad de cursos ofertados y adjudicados PARP-PAPEJ (1993-2000)

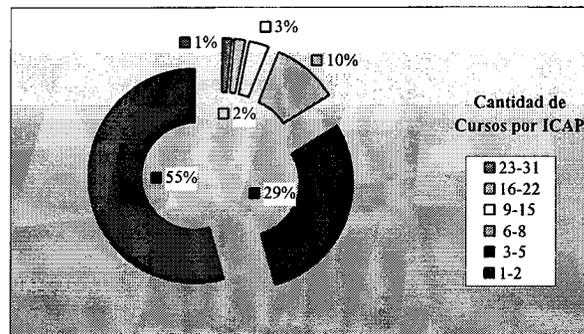
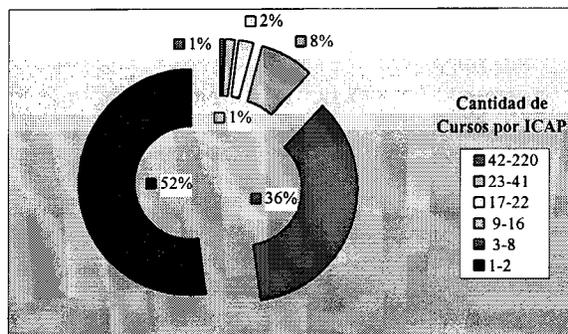
Llamados (I = PARP, II = PAPEJ)	Cursos ofertados (CO)	Cursos adjudicados (CA)	Total de ICAP adjudic.	Cantidad de Vacantes	(CO) por cada (CA)	% de adjudi- cación
1° / 10-93 - I	638	114		2.148	5,6	18%
2° / 07-94 - I	1.540	456		8.529	3,4	30%
3° / 03-95 - I	3.127	497		9.073	6,3	16%
4° / 09-95 - I	3.160	1.090		19.854	2,9	34%
5° / 12-95 - I	4.623	1.287		23.643	3,6	28%
6° / 04-96 - I	5.307	1.301		23.566	4,1	25%
7° / 12-96 - I	5.707	793		14.304	7,2	14%
8° / 08-97 - I	2.721	647		11.749	4,2	24%
1°- 8° / 12-98 - II	1.073	155		2.730	6,9	14%
9° / 06-99 - II	2.325	205		3.831	11,3	9%
9° / 08-99 - I	1.831	144		2.709	12,7	8%
11°- 14° / 11-99 - II	459	280		5.207	1,6	61%
15°- 17° / 11-99 - II	407	192		3.545	2,1	47%
Totales	32.918	7.161	1.646	130.888	4,6	22%



Fuente: Elaboración propia utilizando datos provenientes de las bases del Programa

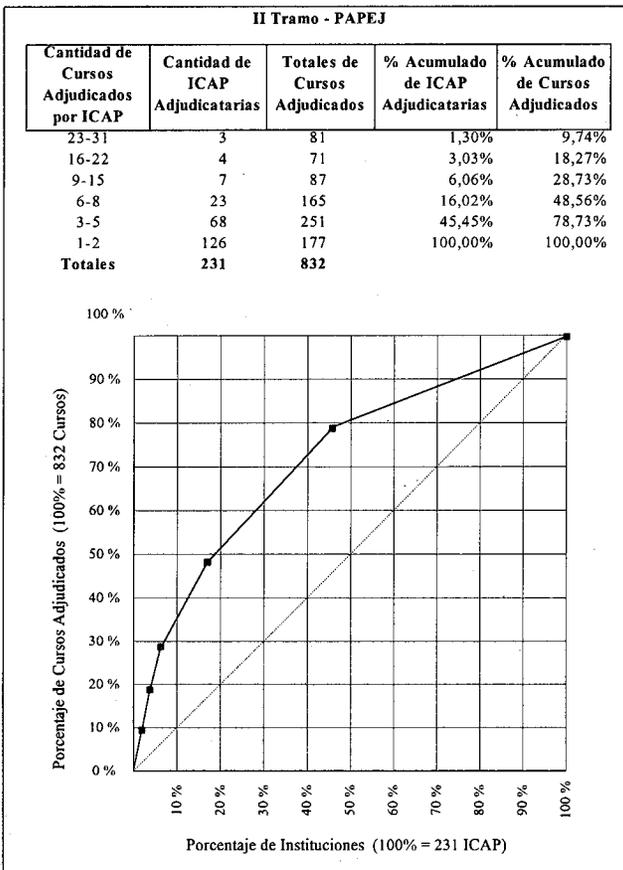
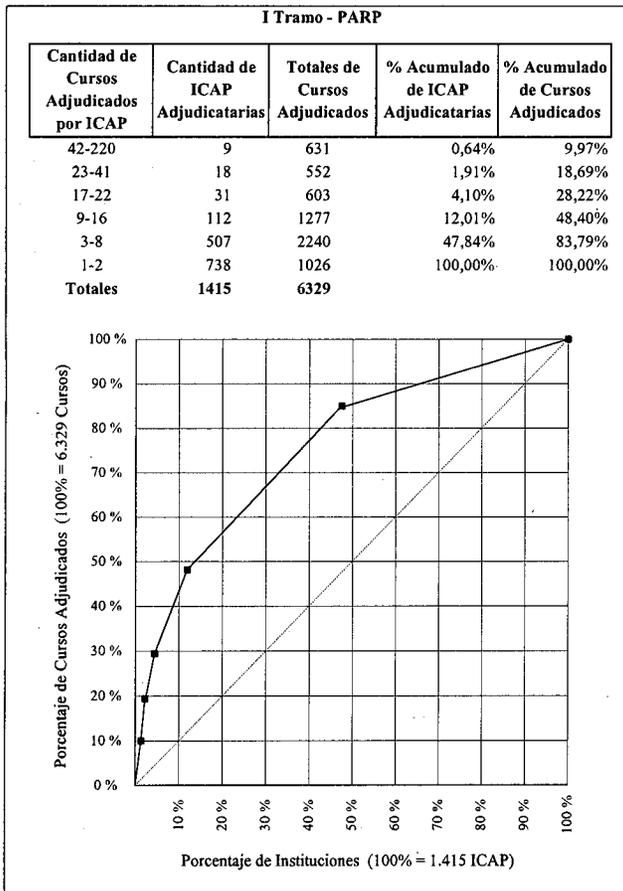
Cuadro IV.2: Universo de ICAP ordenado por cantidad de cursos adjudicados (1993-2000)

I Tramo - PARP				II Tramo - PAPEJ			
Cantidad de Cursos Adjudicados por ICAP	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	% relativo de ICAP sobre total de Adjudicatarias	% relativo acumulado de ICAP sobre total de Adjudicatarias	Cantidad de Cursos Adjudicados por ICAP	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	% relativo de ICAP sobre total de Adjudicatarias	% relativo acumulado de ICAP sobre total de Adjudicatarias
1	450	31,80%	31,80%	1	75	32,47%	32,47%
2	288	20,35%	52,16%	2	51	22,08%	54,55%
3	188	13,29%	65,44%	3	33	14,29%	68,83%
4	117	8,27%	73,71%	4	23	9,96%	78,79%
5	90	6,36%	80,07%	5	12	5,19%	83,98%
6	55	3,89%	83,96%	6	5	2,16%	86,15%
7	28	1,98%	85,94%	7	9	3,90%	90,04%
8	29	2,05%	87,99%	8	9	3,90%	93,94%
9	24	1,70%	89,68%	10	1	0,43%	94,37%
10	27	1,91%	91,59%	11	2	0,87%	95,24%
11	18	1,27%	92,86%	12	1	0,43%	95,67%
12	12	0,85%	93,71%	13	1	0,43%	96,10%
13	9	0,64%	94,35%	15	2	0,87%	96,97%
14	8	0,57%	94,91%	16	2	0,87%	97,84%
15	4	0,28%	95,19%	17	1	0,43%	98,27%
16	10	0,71%	95,90%	22	1	0,43%	98,70%
17	5	0,35%	96,25%	24	1	0,43%	99,13%
18	6	0,42%	96,68%	26	1	0,43%	99,57%
19	5	0,35%	97,03%	31	1	0,43%	100,00%
20	6	0,42%	97,46%	Totales	231	100,00%	
21	3	0,21%	97,67%				
22	6	0,42%	98,09%				
23	1	0,07%	98,16%				
25	1	0,07%	98,23%				
26	2	0,14%	98,37%				
27	3	0,21%	98,59%				
28	1	0,07%	98,66%				
30	1	0,07%	98,73%				
32	3	0,21%	98,94%				
33	2	0,14%	99,08%				
36	1	0,07%	99,15%				
38	2	0,14%	99,29%				
39	1	0,07%	99,36%				
42	2	0,14%	99,51%				
43	1	0,07%	99,58%				
46	1	0,07%	99,65%				
47	2	0,14%	99,79%				
57	1	0,07%	99,86%				
87	1	0,07%	99,93%				
220	1	0,07%	100,00%				
Totales	1.415	100,00%					



Fuente: Elaboración propia utilizando datos provenientes de las bases del *Programa*

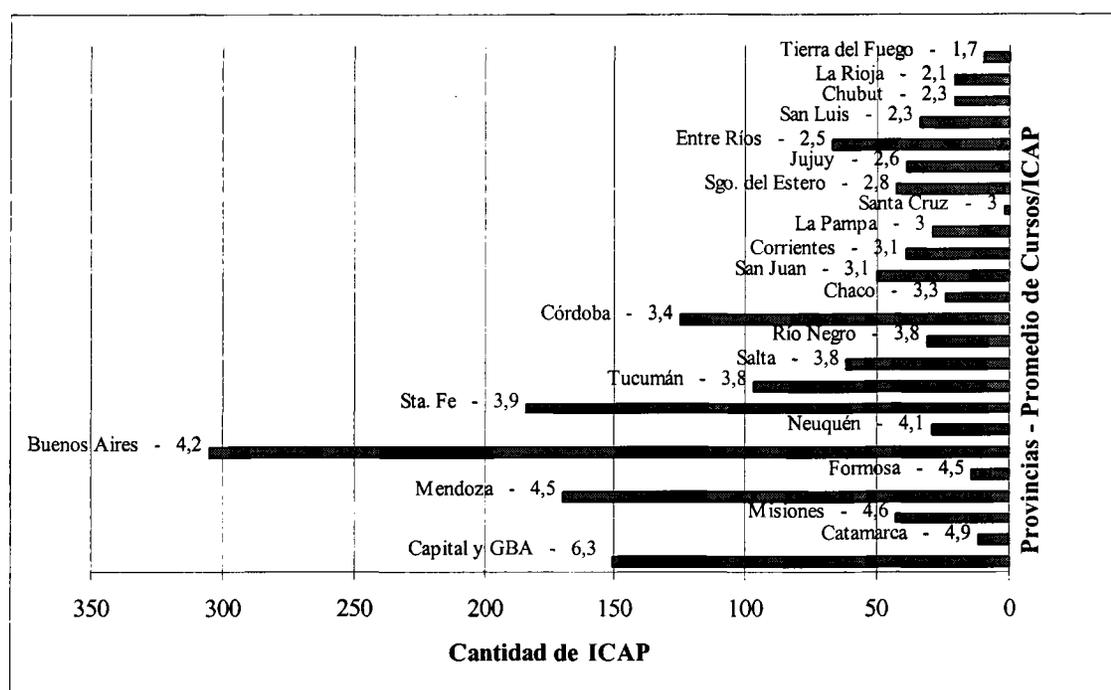
Cuadro IV.3: Concentración de cursos en ICAP (1993-2000)



Fuente: Elaboración propia sustentada por las bases de datos del Programa

Cuadro IV.4: Distribución de ICAP adjudicatarias por provincias – (I Tramo: 1993-1999)

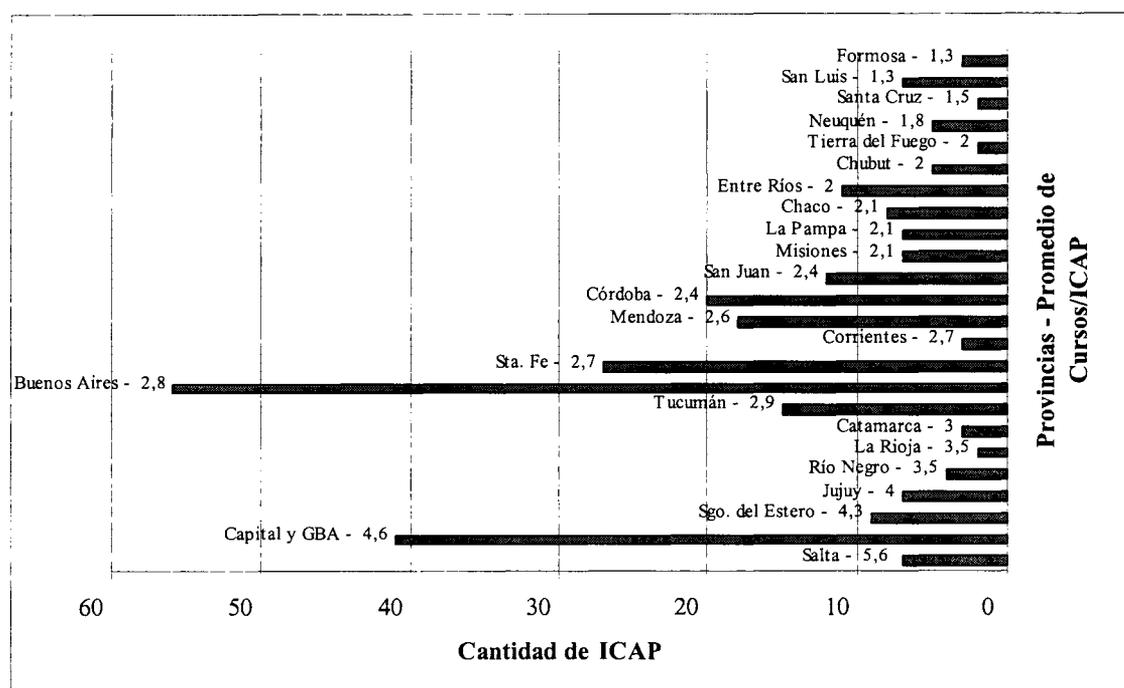
Provincias (Jurisdicciones)	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	Promedio de Cursos por ICAP	Cantidad de Cursos Adjudicados
Buenos Aires	305	4,2	1289
Capital y GBA	151	6,3	954
Catamarca	12	4,9	59
Chaco	24	3,3	80
Chubut	21	2,3	49
Córdoba	125	3,4	419
Corrientes	39	3,1	119
Entre Ríos	67	2,5	166
Formosa	14	4,5	63
Jujuy	39	2,6	100
La Pampa	29	3,0	88
La Rioja	21	2,1	44
Mendoza	170	4,5	763
Misiones	43	4,6	199
Neuquén	29	4,1	119
Río Negro	31	3,8	119
Salta	62	3,8	235
San Juan	50	3,1	154
San Luis	34	2,3	78
Santa Cruz	2	3,0	6
Sgo. del Estero	43	2,8	121
Sta. Fe	184	3,9	723
Tierra del Fuego	10	1,7	17
Tucumán	97	3,8	365
Totales	1602	4,0	6329
Totales Nacional	1415	4,47	6329



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

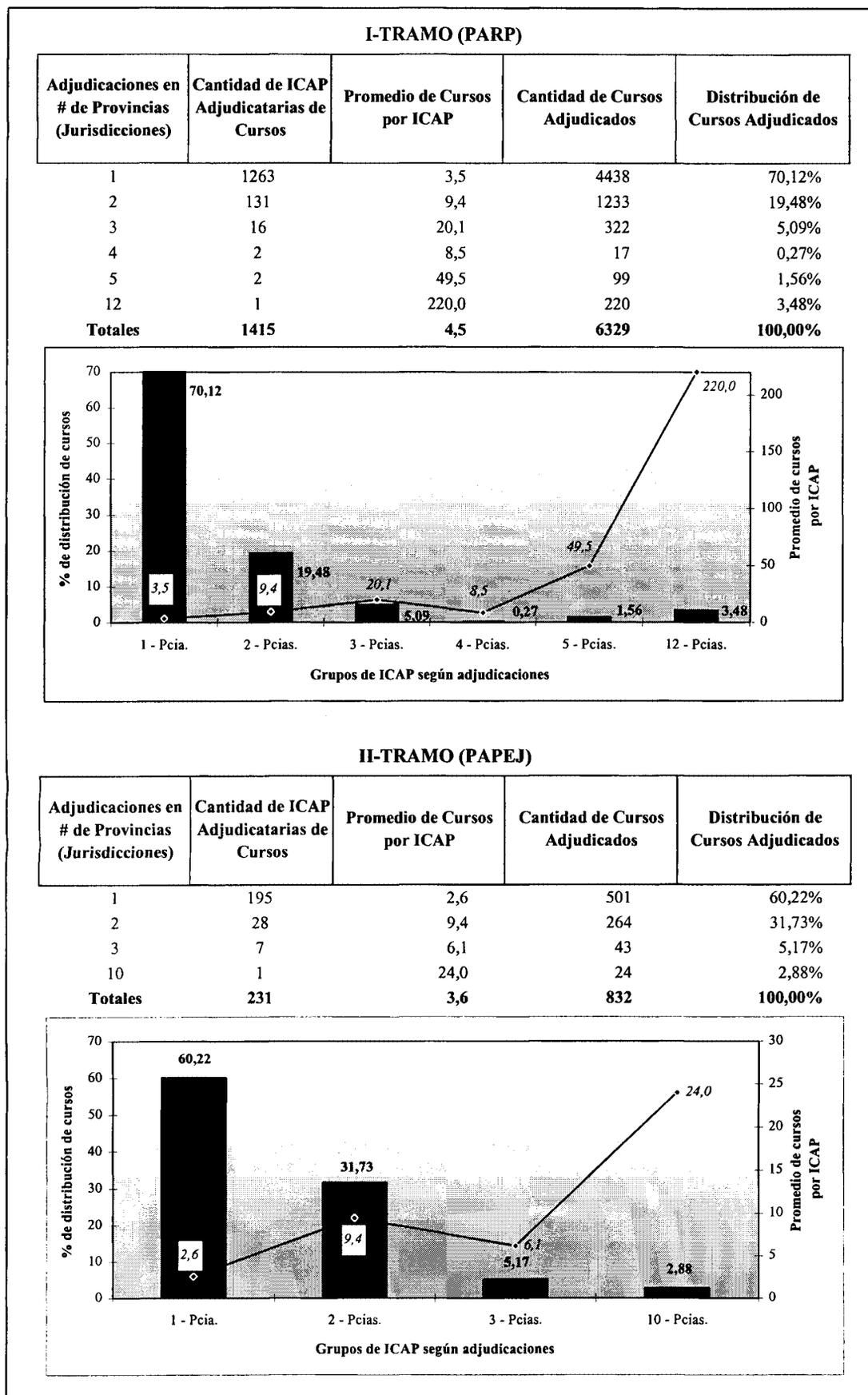
Cuadro IV.5: Distribución de ICAP adjudicatarias por provincias – (II Tramo: 1998-2000)

Provincias (Jurisdicciones)	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	Promedio de Cursos por ICAP	Cantidad de Cursos Adjudicados
Buenos Aires	56	2,8	155
Capital y GBA	41	4,6	187
Catamarca	3	3,0	9
Chaco	8	2,1	17
Chubut	5	2,0	10
Córdoba	20	2,4	47
Corrientes	3	2,7	8
Entre Ríos	11	2,0	22
Formosa	3	1,3	4
Jujuy	7	4,0	28
La Pampa	7	2,1	15
La Rioja	2	3,5	7
Mendoza	18	2,6	46
Misiones	7	2,1	15
Neuquén	5	1,8	9
Río Negro	4	3,5	14
Salta	7	5,6	39
San Juan	12	2,4	29
San Luis	7	1,3	9
Santa Cruz	2	1,5	3
Sgo. del Estero	9	4,3	39
Sta. Fe	27	2,7	72
Tierra del Fuego	2	2,0	4
Tucumán	15	2,9	44
Totales	281	3,0	832
Totales Nacional	231	3,6	832



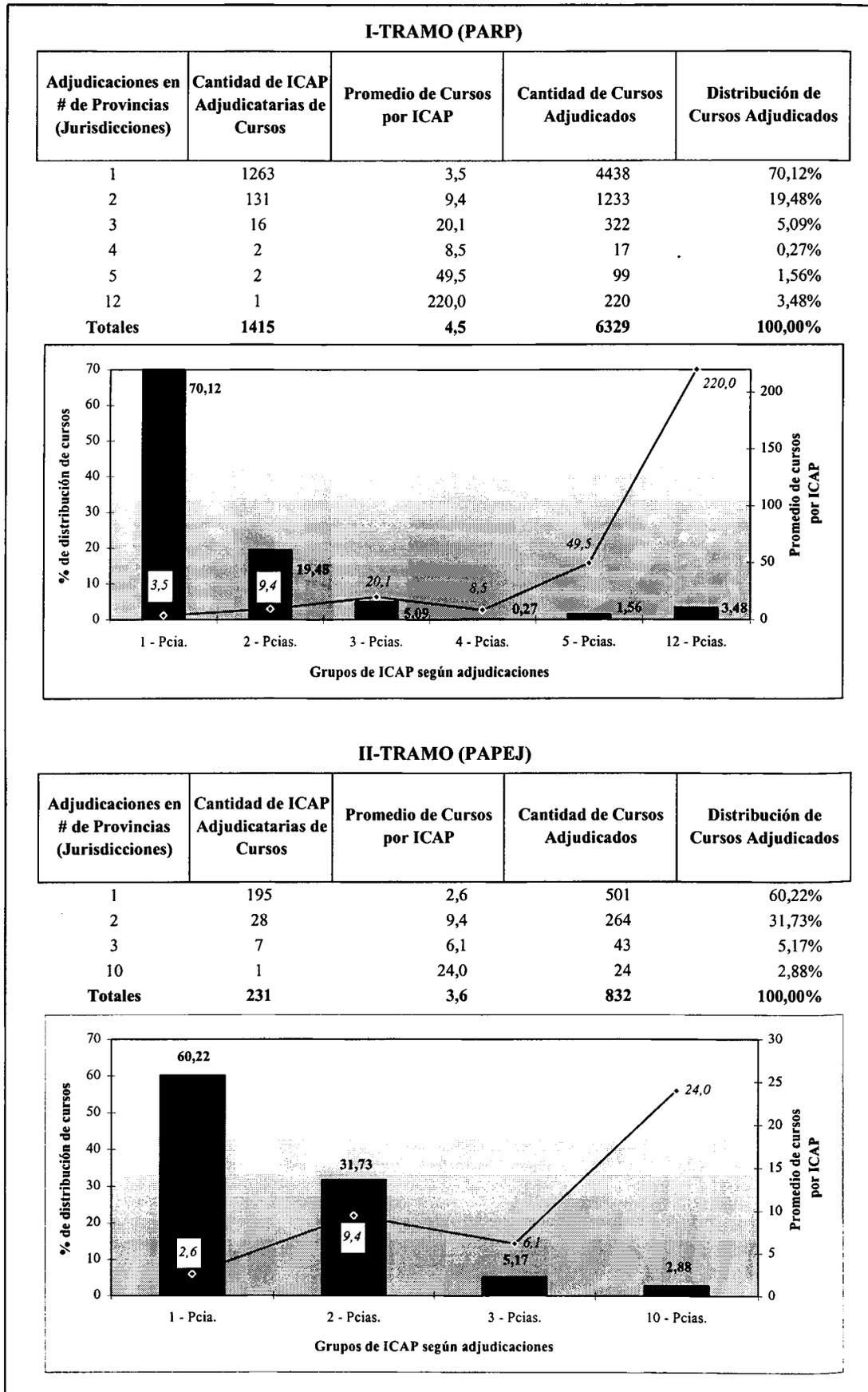
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.6: Participación de ICAP en distintas provincias (1993-2000)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.6: Participación de ICAP en distintas provincias (1993-2000)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.7: Concentración de cursos en ICAP en distintas provincias (1993-1999) - PARP

Provincias - Cantidad de Cursos Adjud. por ICAP	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	Totales de Cursos Adjudicados	% Acumul. de ICAP Adjudicat.	% Acumul. de Cursos Adjudic.	Provincias - Cantidad de Cursos Adjud. por ICAP	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	Totales de Cursos Adjudicados	% Acumul. de ICAP Adjudicat.	% Acumul. de Cursos Adjudic.
<i>Buenos Aires</i>	305	1289	100,00%	100,00%	<i>Mendoza</i>	170	763	100,00%	100,00%
42-220	2	96	0,66%	7,45%	42-220	1	47	0,59%	6,16%
23-41	4	107	1,97%	15,75%	23-41	3	89	2,35%	17,82%
17-22	7	132	4,26%	25,99%	17-22	2	42	3,53%	23,33%
9-16	19	224	10,49%	43,37%	9-16	17	185	13,53%	47,58%
3-8	110	501	46,56%	82,23%	3-8	65	284	51,76%	84,80%
1-2	163	229	100,00%	100,00%	1-2	82	116	100,00%	100,00%
<i>Cap. y GBA.</i>	151	954	100,00%	100,00%	<i>Misiones</i>	43	199	100,00%	100,00%
42-220	3	163	1,99%	17,09%	42-220	-	-	-	-
23-41	5	142	5,30%	31,97%	23-41	-	-	-	-
17-22	4	76	7,95%	39,94%	17-22	1	18	2,33%	9,05%
9-16	18	199	19,87%	60,80%	9-16	5	72	13,95%	45,23%
3-8	60	286	59,60%	90,78%	3-8	18	81	55,81%	85,93%
1-2	61	88	100,00%	100,00%	1-2	19	28	100,00%	100,00%
<i>Catamarca</i>	12	59	100,00%	100,00%	<i>Neuquen</i>	29	119	100,00%	100,00%
23-41	1	29	8,33%	49,15%	23-41	-	-	-	-
17-22	-	-	8,33%	49,15%	17-22	2	40	6,90%	33,61%
9-16	-	-	8,33%	49,15%	9-16	2	24	13,79%	53,78%
3-8	4	18	41,67%	79,66%	3-8	7	32	37,93%	80,67%
1-2	7	12	100,00%	100,00%	1-2	18	23	100,00%	100,00%
<i>Chaco</i>	24	80	100,00%	100,00%	<i>Rio Negro</i>	31	119	100,00%	100,00%
23-41	-	-	-	-	23-41	1	28	3,23%	23,53%
17-22	1	17	4,17%	21,25%	17-22	-	-	3,23%	23,53%
9-16	1	10	8,33%	33,75%	9-16	-	-	3,23%	23,53%
3-8	8	31	41,67%	72,50%	3-8	13	69	45,16%	81,51%
1-2	14	22	100,00%	100,00%	1-2	17	22	100,00%	100,00%
<i>Chubut</i>	21	49	100,00%	100,00%	<i>Salta</i>	62	235	100,00%	100,00%
42-220	-	-	-	-	42-220	1	46	1,61%	19,57%
17-22	-	-	-	-	17-22	1	19	3,23%	27,66%
9-16	1	9	4,76%	18,37%	9-16	4	48	9,68%	48,09%
3-8	5	23	28,57%	65,31%	3-8	17	68	37,10%	77,02%
1-2	15	17	100,00%	100,00%	1-2	39	54	100,00%	100,00%
<i>Córdoba</i>	125	419	100,00%	100,00%	<i>San Juan</i>	50	154	100,00%	100,00%
23-41	-	-	-	-	23-41	1	26	2,00%	16,88%
17-22	2	38	1,60%	9,07%	17-22	-	-	2,00%	16,88%
9-16	10	117	9,60%	36,99%	9-16	3	30	8,00%	36,36%
3-8	40	171	41,60%	77,80%	3-8	15	59	38,00%	74,68%
1-2	73	93	100,00%	100,00%	1-2	31	39	100,00%	100,00%
<i>Corrientes</i>	39	119	100,00%	100,00%	<i>San Luis</i>	34	78	100,00%	100,00%
17-22	1	18	2,56%	15,13%	17-22	-	-	-	-
9-16	3	35	10,26%	44,54%	9-16	2	27	5,88%	34,62%
3-8	9	33	33,33%	72,27%	3-8	5	17	20,59%	56,41%
1-2	26	33	100,00%	100,00%	1-2	27	34	100,00%	100,00%
<i>Entre Ríos</i>	67	166	100,00%	100,00%	<i>Santa Cruz</i>	2	6	100,00%	100,00%
9-16	1	12	1,49%	7,23%	9-16	-	-	-	-
3-8	24	95	37,31%	64,46%	3-8	1	4	50,00%	66,67%
1-2	42	59	100,00%	100,00%	1-2	1	2	100,00%	100,00%
<i>Formosa</i>	14	63	100,00%	100,00%	<i>Santa Fe</i>	184	723	100,00%	100,00%
42-220	-	-	-	-	42-220	2	89	1,09%	12,31%
17-22	-	-	-	-	17-22	2	36	2,17%	17,29%
9-16	2	27	14,29%	42,86%	9-16	14	164	9,78%	39,97%
3-8	5	25	50,00%	82,54%	3-8	68	303	46,74%	81,88%
1-2	7	11	100,00%	100,00%	1-2	98	131	100,00%	100,00%
<i>Jujuy</i>	39	100	100,00%	100,00%	<i>Sgo. del</i>	43	121	100,00%	100,00%
17-22	2	36	5,13%	36,00%	17-22	1	22	2,33%	18,18%
9-16	-	-	5,13%	36,00%	9-16	2	21	6,98%	35,54%
3-8	7	25	23,08%	61,00%	3-8	10	37	30,23%	66,12%
1-2	30	39	100,00%	100,00%	1-2	30	41	100,00%	100,00%
<i>La Pampa</i>	29	88	100,00%	100,00%	<i>Tierra del</i>	10	17	100,00%	100,00%
17-22	2	36	6,90%	40,91%	17-22	-	-	-	-
9-16	1	11	10,34%	53,41%	9-16	-	-	-	-
3-8	4	13	24,14%	68,18%	3-8	4	11	40,00%	64,71%
1-2	22	28	100,00%	100,00%	1-2	6	6	100,00%	100,00%
<i>La Rioja</i>	21	44	100,00%	100,00%	<i>Tucumán</i>	97	365	100,00%	100,00%
17-22	-	-	-	-	17-22	2	42	2,06%	11,51%
9-16	-	-	-	-	9-16	4	54	6,19%	26,30%
3-8	4	21	19,05%	47,73%	3-8	42	197	49,48%	80,27%
1-2	17	23	100,00%	100,00%	1-2	49	72	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.8: Concentración de cursos en ICAP en distintas provincias (1998-2000) - PAPEJ

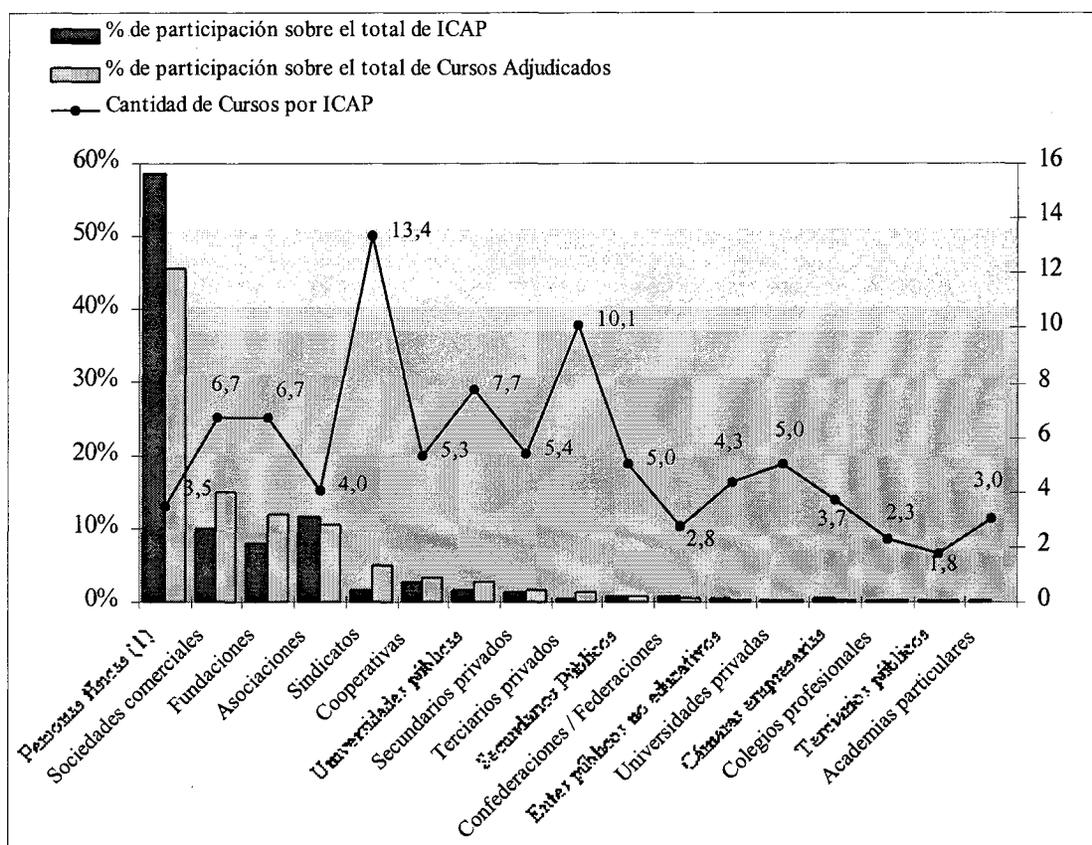
Provincias - Cantidad de Cursos Adjud. por ICAP	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	Totales de Cursos Adjudicados	% Acumul. de ICAP Adjudicat.	% Acumul. de Cursos Adjudic.	Provincias - Cantidad de Cursos Adjud. por ICAP	Cantidad de ICAP Adjudicatarias	Totales de Cursos Adjudicados	% Acumul. de ICAP Adjudicat.	% Acumul. de Cursos Adjudic.
<i>Buenos Aires</i>	56	155	100,00%	100,00%	<i>Mendoza</i>	18	46	100,00%	100,00%
9-15	2	20	3,57%	12,90%	9-15	-	-	-	-
6-8	4	28	10,71%	30,97%	6-8	3	22	16,67%	47,83%
3-5	15	57	37,50%	67,74%	3-5	2	7	27,78%	63,04%
1-2	35	50	100,00%	100,00%	1-2	13	17	100,00%	100,00%
<i>Capital y GBA</i>	41	187	100,00%	100,00%	<i>Misiones</i>	7	15	100,00%	100,00%
16-22	2	42	4,88%	22,46%	16-22	-	-	-	-
9-15	4	49	14,63%	48,66%	9-15	-	-	-	-
6-8	4	25	24,39%	62,03%	6-8	-	-	-	-
3-5	10	38	48,78%	82,35%	3-5	3	10	42,86%	66,67%
1-2	21	33	100,00%	100,00%	1-2	4	5	100,00%	100,00%
<i>Catamarca</i>	3	9	100,00%	100,00%	<i>Neuquen</i>	5	9	100,00%	100,00%
6-8	1	6	33,33%	66,67%	6-8	-	-	-	-
3-5	-	-	33,33%	66,67%	3-5	2	6	40,00%	66,67%
1-2	2	3	100,00%	100,00%	1-2	3	3	100,00%	100,00%
<i>Chaco</i>	8	17	100,00%	100,00%	<i>Rio Negro</i>	4	14	100,00%	100,00%
6-8	1	6	12,50%	35,29%	6-8	1	7	25,00%	50,00%
3-5	1	4	25,00%	58,82%	3-5	-	-	25,00%	50,00%
1-2	6	7	100,00%	100,00%	1-2	3	7	100,00%	100,00%
<i>Chubut</i>	5	10	100,00%	100,00%	<i>Salta</i>	7	39	100,00%	100,00%
16-22	-	-	-	-	16-22	2	34	28,57%	87,18%
9-15	-	-	-	-	9-15	-	-	28,57%	87,18%
6-8	-	-	-	-	6-8	-	-	28,57%	87,18%
3-5	1	4	20,00%	40,00%	3-5	-	-	28,57%	87,18%
1-2	4	6	100,00%	100,00%	1-2	5	5	100,00%	100,00%
<i>Córdoba</i>	20	47	100,00%	100,00%	<i>San Juan</i>	12	29	100,00%	100,00%
6-8	-	-	-	-	6-8	1	6	8,33%	20,69%
3-5	6	27	30,00%	57,45%	3-5	5	17	50,00%	79,31%
1-2	14	20	100,00%	100,00%	1-2	6	6	100,00%	100,00%
<i>Corrientes</i>	3	8	100,00%	100,00%	<i>San Luis</i>	7	9	100,00%	100,00%
3-5	2	7	66,67%	87,50%	3-5	-	-	-	-
1-2	1	1	100,00%	100,00%	1-2	7	9	100,00%	100,00%
<i>Entre Ríos</i>	11	22	100,00%	100,00%	<i>Santa Cruz</i>	2	3	100,00%	100,00%
3-5	3	10	27,27%	45,45%	3-5	-	-	-	-
1-2	8	12	100,00%	100,00%	1-2	2	3	100,00%	100,00%
<i>Formosa</i>	3	4	100,00%	100,00%	<i>Santa Fe</i>	27	72	100,00%	100,00%
9-15	-	-	-	-	9-15	1	13	3,70%	18,06%
6-8	-	-	-	-	6-8	1	7	7,41%	27,78%
3-5	-	-	-	-	3-5	9	31	40,74%	70,83%
1-2	3	4	100,00%	100,00%	1-2	16	21	100,00%	100,00%
<i>Jujuy</i>	7	28	100,00%	100,00%	<i>Sgo. del</i>	9	39	100,00%	100,00%
9-15	1	13	14,29%	46,43%	9-15	-	-	-	-
6-8	1	8	28,57%	75,00%	6-8	2	13	22,22%	33,33%
3-5	1	3	42,86%	85,71%	3-5	5	22	77,78%	89,74%
1-2	4	4	100,00%	100,00%	1-2	2	4	100,00%	100,00%
<i>La Pampa</i>	7	15	100,00%	100,00%	<i>Tierra del</i>	2	4	100,00%	100,00%
3-5	3	11	42,86%	73,33%	3-5	-	-	-	-
1-2	4	4	100,00%	100,00%	1-2	2	4	100,00%	100,00%
<i>La Rioja</i>	2	7	100,00%	100,00%	<i>Tucumán</i>	15	44	100,00%	100,00%
6-8	-	-	-	-	6-8	2	14	13,33%	31,82%
3-5	1	5	50,00%	71,43%	3-5	7	23	60,00%	84,09%
1-2	1	2	100,00%	100,00%	1-2	6	7	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.9: Participación según tipo de institución (1993-1999) - PARP

Tipo de Institución (T.I.)	Cantidad de Cursos Adjudicados por T.I.	Cantidad de ICAP por T.I.	% de participación sobre el total de ICAP	% de participación sobre el total de Cursos Adjudicados	Promedio de Cursos por ICAP
Personas físicas ⁽¹⁾	2880	831	58,72%	45,50%	3,47
Sociedades comerciales	950	142	10,03%	15,01%	6,69
Fundaciones	751	112	7,91%	11,87%	6,71
Asociaciones	658	163	11,51%	10,40%	4,04
Sindicatos	321	24	1,69%	5,07%	13,38
Cooperativas	212	40	2,82%	3,35%	5,30
Universidades públicas	178	23	1,62%	2,81%	7,74
Secundarios privados	108	20	1,41%	1,71%	5,40
Terciarios privados	81	8	0,57%	1,28%	10,13
Secundarios Públicos	60	12	0,85%	0,95%	5,00
Confederaciones / Federaciones	33	12	0,85%	0,52%	2,75
Entes públicos no educativos	26	6	0,42%	0,41%	4,33
Universidades privadas	25	5	0,35%	0,40%	5,00
Cámaras empresarias	22	6	0,42%	0,35%	3,67
Colegios profesionales	9	4	0,28%	0,14%	2,25
Terciarios públicos	9	5	0,35%	0,14%	1,80
Academias particulares	6	2	0,14%	0,09%	3,00
	6329	1415	100,00%	100,00%	4,47

(1) En el T.I. "Personas físicas" se incluyen a 383 cursos para 7,004 beneficiarios adjudicados a 77 Sociedades Irregulares (de hecho).

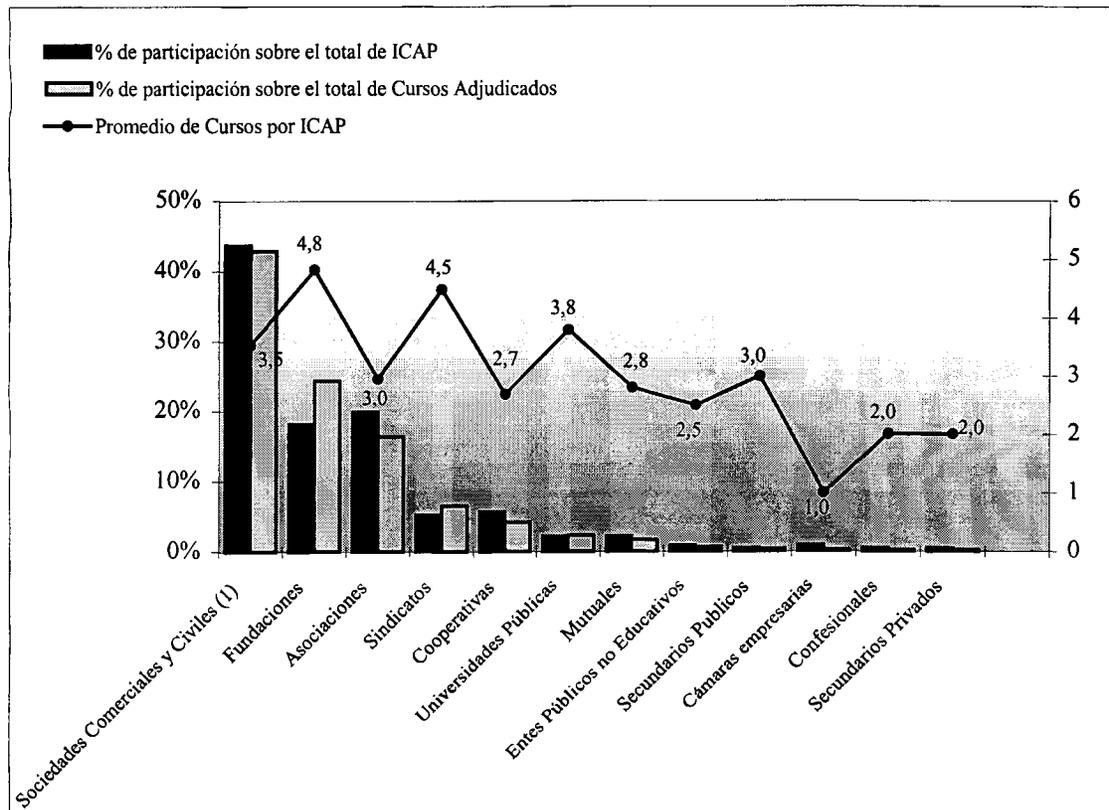


Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.10: Participación según tipo de institución (1998-2000) – PAPEJ

Tipo de Institución (T.I.)	Cantidad de Cursos Adjudicados por T.I.	Cantidad de ICAP por T.I.	% de participación sobre el total de ICAP	% de participación sobre el total de Cursos Adjudicados	Promedio de Cursos por ICAP
Sociedades Comerciales y Civiles ⁽¹⁾	357	101	43,72%	42,91%	3,53
Fundaciones	203	42	18,18%	24,40%	4,83
Asociaciones	136	46	19,91%	16,35%	2,96
Sindicatos	54	12	5,19%	6,49%	4,50
Cooperativas	35	13	5,63%	4,21%	2,69
Universidades Públicas	19	5	2,16%	2,28%	3,80
Mutuales	14	5	2,16%	1,68%	2,80
Entes Públicos no Educativos	5	2	0,87%	0,60%	2,50
Secundarios Públicos	3	1	0,43%	0,36%	3,00
Cámaras empresarias	2	2	0,87%	0,24%	1,00
Confesionales	2	1	0,43%	0,24%	2,00
Secundarios Privados	2	1	0,43%	0,24%	2,00
Totales	832	231	100,00%	100,00%	3,60

⁽¹⁾ En el T.I. "Sociedades Comerciales" se incluyen 14 cursos para 274 beneficiarios adjudicados a 6 Sociedades Civiles



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.11: Distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1993-1999) - I Tramo PARP

Tipo de Organismo	Buenos Aires	Capital y GBA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	Total País
Personas físicas	530	245	26	17	15	191	69	119	32	28	75	24	451	94	63	44	142	91	55	2	271	44	4	248	2.880
Sociedades comerciales	226	280	2	3	13	65	4	3	-	5	3	2	146	9	49	56	15	2	7	4	44	1	11	-	950
Fundaciones	141	145	-	5	1	87	3	6	1	15	5	6	71	19	4	12	39	41	2	-	138	4	1	5	751
Asociaciones	165	92	2	22	1	43	5	22	7	10	3	6	22	32	2	2	8	2	6	-	118	44	-	44	658
Sindicatos	69	103	-	3	6	13	18	9	8	-	-	2	27	20	1	1	10	-	2	-	28	-	-	-	321
Cooperativas	31	53	-	-	-	9	2	1	15	41	-	2	9	9	-	-	-	4	2	-	23	8	-	3	212
Universidades públicas	38	6	29	-	8	-	12	-	-	-	1	2	5	-	4	-	-	-	-	-	59	11	1	2	178
Secundarios privados	13	2	-	-	-	4	-	-	-	-	1	-	27	-	-	-	-	9	-	-	22	4	-	26	108
Tercianos privados	54	7	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	81
Secundarios públicos	8	-	-	12	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	2	-	30	60
Confederaciones / Federaciones	3	6	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	3	1	-	-	3	2	4	-	8	-	-	1	33
Entes públicos no educativos	1	-	-	17	-	1	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	26
Universidades privadas	4	8	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3	-	5	25
Cámaras empresariales	1	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-	-	-	22
Colegios profesionales	1	2	-	-	-	3	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Tercianos públicos	2	-	-	-	2	-	3	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Academias particulares	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Totales	1.289	954	59	80	49	419	119	166	63	100	88	44	763	199	119	119	235	154	78	6	723	121	17	365	6.329

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.12: Participación en la distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1993-1999) - I Tramo PARP

Tipo de Organismo	Buenos Aires	Capital y GBA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	Total País
Personas físicas (Pfi)	41,11%	25,68%	44,07%	21,25%	30,62%	45,59%	57,99%	71,70%	50,79%	28,00%	85,22%	54,54%	59,11%	47,24%	52,94%	36,98%	60,42%	59,09%	70,52%	33,33%	37,49%	36,36%	23,53%	67,96%	45,50%
Sociedades comerciales (Sco)	17,53%	29,35%	3,39%	3,75%	26,53%	15,51%	3,36%	1,81%	-	5,00%	3,41%	5%	19,13%	4,52%	41%	47,06%	6,38%	1,30%	8,98%	66,67%	6,09%	0,83%	65%	-	15,01%
Fundaciones (Fu)	10,94%	15,20%	-	6,25%	2,04%	20,76%	2,52%	3,61%	1,59%	15,00%	5,68%	13,63%	9,31%	9,55%	3,36%	10,08%	16,60%	26,62%	2,56%	-	19,09%	3,31%	5,88%	1,37%	11,87%
Asociaciones (As)	12,80%	9,64%	3,39%	27,50%	2,04%	10,26%	4,20%	13,25%	11,11%	10,00%	3,41%	13,63%	2,88%	16,08%	1,68%	3,40%	1,30%	7,69%	-	16,32%	36,36%	-	12,05%	10,40%	
Subtotal Pfi+Sco+Fu+As	82,38%	79,87%	50,85%	58,75%	61,23%	92,12%	68,07%	90,37%	63,49%	58,00%	97,72%	86,35%	90,43%	77,39%	99,16%	95,80%	86,80%	88,31%	89,75%	100,00%	78,99%	76,86%	94,12%	81,38%	82,78%
Var. con morbiología nacional	0,48%	3,52%	38,57%	29,03%	26,03%	-11,28%	17,77%	-9,17%	23,30%	29,93%	-18,03%	-4,31%	-9,24%	6,51%	19,79%	15,73%	-4,86%	-6,68%	-8,42%	-20,80%	4,58%	7,15%	-13,70%	1,69%	0,00%
Sindicatos	5,35%	10,80%	-	3,75%	12,24%	3,10%	15,13%	5,42%	12,70%	-	-	4,55%	3,54%	10,05%	0,84%	0,84%	4,26%	-	2,56%	-	3,87%	-	-	0,27%	5,07%
Cooperativas	2,40%	5,56%	-	-	-	2,15%	1,68%	0,60%	23,81%	41,00%	-	4,55%	1,18%	4,52%	-	-	-	2,60%	2,56%	-	3,18%	6,61%	-	0,82%	3,35%
Universidades públicas	2,95%	0,63%	49,15%	-	16,33%	-	10,08%	-	-	-	1,14%	4,55%	0,66%	-	-	3,36%	-	-	-	-	8,16%	9,09%	5,88%	0,55%	2,81%
Secundarios privados	1,01%	0,21%	-	-	-	0,95%	-	-	-	-	1,14%	-	3,54%	-	-	-	-	5,84%	-	-	3,04%	3,31%	-	7,12%	1,71%
Tercianos privados	4,19%	0,73%	-	-	-	0,24%	0,84%	-	-	-	-	-	-	7,54%	-	-	-	-	-	-	0,41%	-	-	-	1,28%
Secundarios públicos	0,62%	-	15,00%	-	6,12%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,69%	1,65%	-	8,22%	0,95%
Confederaciones / Federaciones	0,23%	0,63%	-	-	-	0,24%	0,84%	-	-	-	-	-	0,39%	0,50%	-	-	1,28%	1,30%	5,13%	-	1,11%	-	-	0,27%	0,52%
Entes públicos no educativos	0,08%	-	-	21,25%	-	0,24%	-	2,41%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,95%	-	-	-	-	-	0,41%
Universidades privadas	0,31%	0,84%	-	-	-	-	0,84%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,55%	2,48%	-	-	0,40%
Cámaras empresariales	0,08%	0,10%	-	1,25%	-	0,24%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,66%	-	-	-	-	-	-	-	0,35%
Colegios profesionales	0,08%	0,21%	-	-	-	0,72%	-	1,20%	-	1,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,14%
Tercianos públicos	0,16%	-	-	-	4,08%	-	2,52%	-	-	-	-	-	0,26%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,14%
Academias particulares	0,16%	0,42%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,09%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.13: Distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1998-2000) - II Tramo PAPEJ

Tipo de Organismo	Buenos Aires	Capital y GBA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	Total País	
Sociedades civiles	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	14	
Sociedades comerciales	97	85	6	2	5	12	4	5	-	-	9	7	37	2	9	10	1	11	5	2	11	16	4	3	343	
Fundaciones	14	55	-	1	4	17	-	-	-	17	2	-	3	4	-	-	35	8	-	1	26	-	-	12	199	
Asociaciones	7	33	-	13	-	14	-	11	1	9	4	-	2	6	-	3	-	6	2	-	11	11	-	-	3	136
Sindicatos	17	4	2	1	-	1	4	6	2	1	-	-	2	-	-	1	3	3	2	-	4	-	-	5	58	
Cooperativas	7	4	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	7	5	-	8	35	
Universidades públicas	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	
Mutuales	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	7	7	-	-	14	
Entes públicos no educativos	3	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
Secundarios públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	
Cámaras empresarias	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	
Confesional	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	
Secundarios privados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2	
Totales	155	187	9	17	10	47	8	22	4	28	15	7	46	15	9	14	39	29	9	3	72	39	4	44	832	

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.14: Participación en la distribución de cursos por provincias según tipo de institución (1998-2000) - II Tramo PAPEJ

Tipo de Organismo	Buenos Aires	Capital y GBA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	Total País
Sociedades civiles (Sci)	-	-	-	-	10,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,53%	1,68%
Sociedades comerciales (Sco)	62,58%	45,45%	66,67%	11,76%	50,00%	25,53%	50,00%	22,73%	-	-	60,00%	100%	80,43%	13,33%	100%	71,43%	2,56%	37,93%	55,56%	66,67%	15,28%	41,03%	100%	6,82%	41,23%
Fundaciones (Fu)	9,03%	29,41%	-	5,88%	40,00%	36,17%	-	-	-	60,71%	13,33%	-	6,52%	26,67%	-	-	89,74%	27,59%	-	33,33%	36,11%	-	-	27,27%	23,92%
Asociaciones (As)	4,52%	17,65%	-	76,47%	-	29,79%	-	50,00%	25,00%	32,14%	26,67%	-	4,35%	40,00%	-	21,43%	-	20,69%	22,22%	-	15,28%	28,21%	-	6,82%	16,35%
Subtotal Sci+Sco+Fu+As	76,13%	92,51%	66,67%	94,12%	100,00%	91,49%	50,00%	72,73%	25,00%	92,86%	100,00%	100%	91,30%	80,00%	100,00%	92,86%	92,31%	86,21%	77,78%	100,00%	66,67%	69,23%	100,00%	70,45%	83,17%
Var. con morfología nacional	8,47%	-11,23%	19,85%	-13,16%	-20,23%	-10,00%	39,88%	12,56%	69,94%	-11,64%	-20,23%	-20,23%	-9,78%	3,82%	-20,23%	-11,64%	-10,98%	-3,65%	6,49%	-20,23%	19,85%	16,76%	-20,23%	15,29%	0,00%
Sindicatos	10,97%	2,14%	22,22%	5,88%	-	2,13%	50,00%	27,27%	-	-	-	-	3,57%	-	-	7,14%	7,69%	10,34%	22,22%	-	5,56%	-	-	11,36%	6,97%
Cooperativas	4,52%	2,14%	-	-	-	2,13%	-	-	25,00%	3,57%	-	-	-	-	-	-	-	3,45%	-	-	9,72%	12,82%	-	18,18%	4,21%
Universidades públicas	2,58%	-	11,11%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,72%	17,95%	-	-	2,28%
Mutuales	2,58%	2,14%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,35%	-	-	-	-	-	-	-	5,56%	-	-	-	1,68%
Entes públicos no educativos	1,94%	-	-	-	-	4,26%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,60%
Secundarios públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,36%
Cámaras empresarias	1,29%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,24%
Confesional	-	1,07%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,24%
Secundarios privados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,78%	-	-	-	0,24%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.15: Distribución de ICAP inscritas en el REGICE a febrero de 1999 (por provincia)

Provincia	Reinscriptas	Nuevas	Total
Buenos Aires	50	110	160
Capital Federal	82	121	203
Catamarca	2	1	3
Córdoba	23	51	74
Corrientes	8	8	16
Chaco	9	9	18
Chubut	5	9	14
Entre Ríos	10	16	26
Formosa	3	1	4
Jujuy	7	35	42
La Pampa	3	11	14
La Rioja	1	6	7
Mendoza	16	57	73
Misiones	6	19	25
Neuquén	1	12	13
Río Negro	2	9	11
Salta	7	21	28
San Juan	4	27	31
San Luis	6	12	18
Santa Cruz	3	6	9
Santa Fe	46	48	94
Sgo. del Estero	3	10	13
Tierra del Fuego	1	2	3
Tucumán	8	43	51
Total	306 (32,21%)	644 (67,79%)	950 (100,00%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos internos del *Programa*

Cuadro IV.16: Distribución de ICAP inscritas en el REGICE a febrero de 1999 (según tipo de institución)

Tipos de institución	Reinscriptas	Nuevas	Total
Asociaciones	84	182	266
Sociedades Comerciales	65	176	241
Fundaciones	83	120	203
Cooperativas	9	48	57
Sindicatos	18	25	43
Mutuales	6	29	35
Sociedades Civiles	1	21	22
Universidades públicas	10	4	14
Cámaras empresarias	6	7	13
Academias particulares	1	10	11
Organismos no gubernamentales	3	7	10
Confederaciones / Federaciones	5	5	10
Secundarios privados	5	2	7
Entes públicos no educativos	4	2	6
Colegios profesionales	3	3	6
Terciarios privados	2	2	4
Secundarios públicos	1	1	2
Total	306	644	950

Fuente: Elaboración propia en base a datos internos del *Programa*

Cuadro IV.17: Distribución de ICAP inscritas en el REGICE según antecedentes en actividades de capacitación y/o educativas

Antigüedad	ICAP Reinscriptas		ICAP Nuevas		Total	
	Capacitación o formación profesional	Educativas de nivel medio o superior	Capacitación o formación profesional	Educativas de nivel medio o superior	Capacitación o formación profesional	Educativas de nivel medio o superior
<i>Cantidad de ICAP</i>	264		436		700	
Más de 6 años	20%	11%	10%	5%	14%	7%
De 3 a 6 años	30%	17%	11%	6%	18%	10%
De 1 a 3 años	34%	21%	26%	14%	29%	17%
Hasta 1 año	16%	51%	53%	75%	39%	66%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a informes del *Programa* sobre 700 primeras ICAP inscritas en el REGICE

Cuadro IV.18: Distribución de cursos por tipo de institución correspondientes a las ICAP que integran la cúpula

Tipo de Institución	Cantidad de ICAP	Cantidad de Cursos Adjudicados	Cantidad de Beneficiarios	Monto Administrado (MA) en US\$	Participación según (MA)
PRIMER TRAMO					
Sociedades comerciales	7	254	4.841	6.136.939	21,20%
Sindicatos	1	220	4.264	4.515.521	15,60%
Fundaciones	5	164	3.124	4.433.653	15,32%
Personas físicas	5	158	3.148	3.932.309	13,59%
Asociaciones	2	114	2.207	3.251.352	11,23%
Universidades públicas	2	80	1.485	1.909.012	6,60%
Sociedades irregulares	2	77	1.349	1.846.243	6,38%
Cooperativas	1	57	1.130	1.597.544	5,52%
Terciarios privados	1	36	720	730.356	2,52%
Secundarios privados	1	23	458	591.799	2,04%
Totales	27	1.183	22.726	28.944.728	100,00%
SEGUNDO TRAMO					
Sociedades comerciales	3	58	1.030	674.680	43,86%
Fundaciones	3	70	1.096	603.751	39,25%
Sindicatos	1	24	436	259.900	16,89%
Totales	7	152	2.562	1.538.331	100,00%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del *Programa*

Cuadro IV.19: Distribución de cursos por instituciones de la cúpula (primer tramo)

Orden	Nombre de la ICAP	Cantidad de Jurisdicciones	Tipo de Institución	Cantidad de Cursos Adjudic.	Cantidad de Benefic.	Monto administ. en U\$S
1	Fundac. de Educ. y Cap. para Trabaj. de la Const.	12	Sindicato	220	4.264	4.515.521
2	Cruz Roja Argentina	5	Asociac.	87	1.710	2.419.090
3	Coop. de Trabajo, Asesor. y Capac. Educ.	3	Cooperativas	57	1.130	1.597.544
4	Fac. de Arq., Planeam. y Diseño - U.N.R. - Sta. Fe	1	Universidad Pública	47	870	1.124.189
5	Inst. Superior de Perfec. Educativo Llancaleño - Mendoza	1	Soc. irreg.	47	749	984.519
6	Parodi, Juan Carlos	1	Persona física	46	920	1.062.074
7	Sartor S.A.	3	Soc. comerc.	43	856	988.334
8	Centro de Adiest. Teléf. - Capital y GBA	1	Soc. comerc.	42	840	817.857
9	Fund. Natura - Sta. Fe	1	Fundación	42	832	1.350.739
10	Servicios Educativos Argentinos S.A.	3	Soc. comerc.	39	780	985.190
11	Agroquímicos el Diamante S.R.L.	1	Soc. comerc.	38	720	1.077.627
12	Fundación Nuestra Señora del Hogar	2	Fundación	38	760	874.650
13	Vicaría Episcopal de Educación del Obispado de Morón	2	Terciario privado	36	720	730.356
14	Domínguez, Alberto M.	2	Persona física	33	660	983.793
15	Fac. de Cs. Agrarias Univ. Nac. de Catamarca	3	Universidad Pública	33	615	784.823
16	Bureau Veritas Arg. S.A.	3	Soc. comerc.	32	580	1.013.652
17	Fund. para la Promoción Social de la Salud	2	Fundación	32	600	815.814
18	Segurama S.R.L. - Capital y GBA	1	Soc. comerc.	32	640	577.964
19	Proagro S.H.	2	Soc. irreg.	30	600	861.724
20	Siglo XXI S.A. - Mendoza	1	Soc. comerc.	28	425	676.315
21	Asoc. Coop. de la Est. Exper. Agrop. La Banda	2	Asociación	27	497	832.262
22	Rodríguez, Manuel A.	2	Persona física	27	528	644.353
23	Suárez, Daniel José	2	Persona física	27	540	563.063
24	Fundación Excelencia	2	Fundación	26	419	644.628
25	Fundación Ideas y Proyectos - San Juan	1	Fundación	26	513	747.822
26	Roncedo, Lautaro	2	Persona física	25	500	679.026
27	Colegio Técnico Cenit S.R.L. - Mendoza	1	Secundario privado	23	458	591.799
Total				1.183	22.726	28.944.728

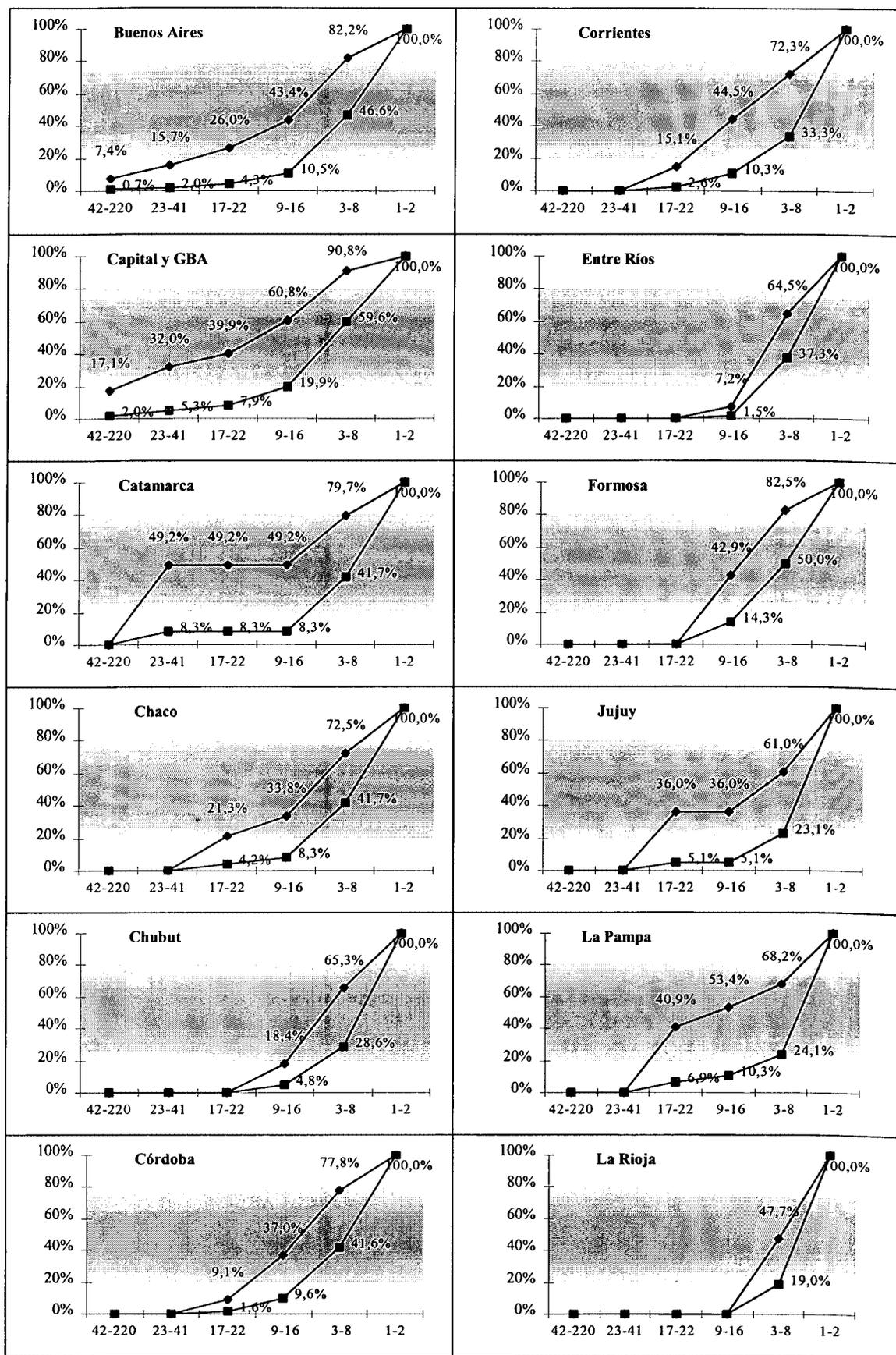
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa

Cuadro IV.20: Distribución de cursos por instituciones de la cúpula (segundo tramo)

Orden	Nombre de la ICAP	Cantidad de Jurisdicciones	Tipo de Institución	Cantidad de Cursos Adjudic.	Cantidad de Benefic.	Monto administ. en US\$
1	Fundac. para la Cap. Laboral y el Empleo	2	Fundación	31	461	276.551
2	Fundac. de Educ. y Cap. para Trabaj. de la Const	10	Sindicato	24	436	259.900
3	Orientación y Capacitación Laboral S.R.L.	2	Soc. comerc.	26	390	234.800
4	Capacitadores Asociados S.A.	2	Soc. comerc.	16	320	230.500
5	Fundac. Raíces Nuevas	2	Fundación	17	195	163.700
6	Fundac. Bar Ilan	2	Fundación	22	440	163.500
7	Sartor S.A.	2	Soc. comerc.	16	320	209.380
Total				152	2.562	1.538.331

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del *Programa*

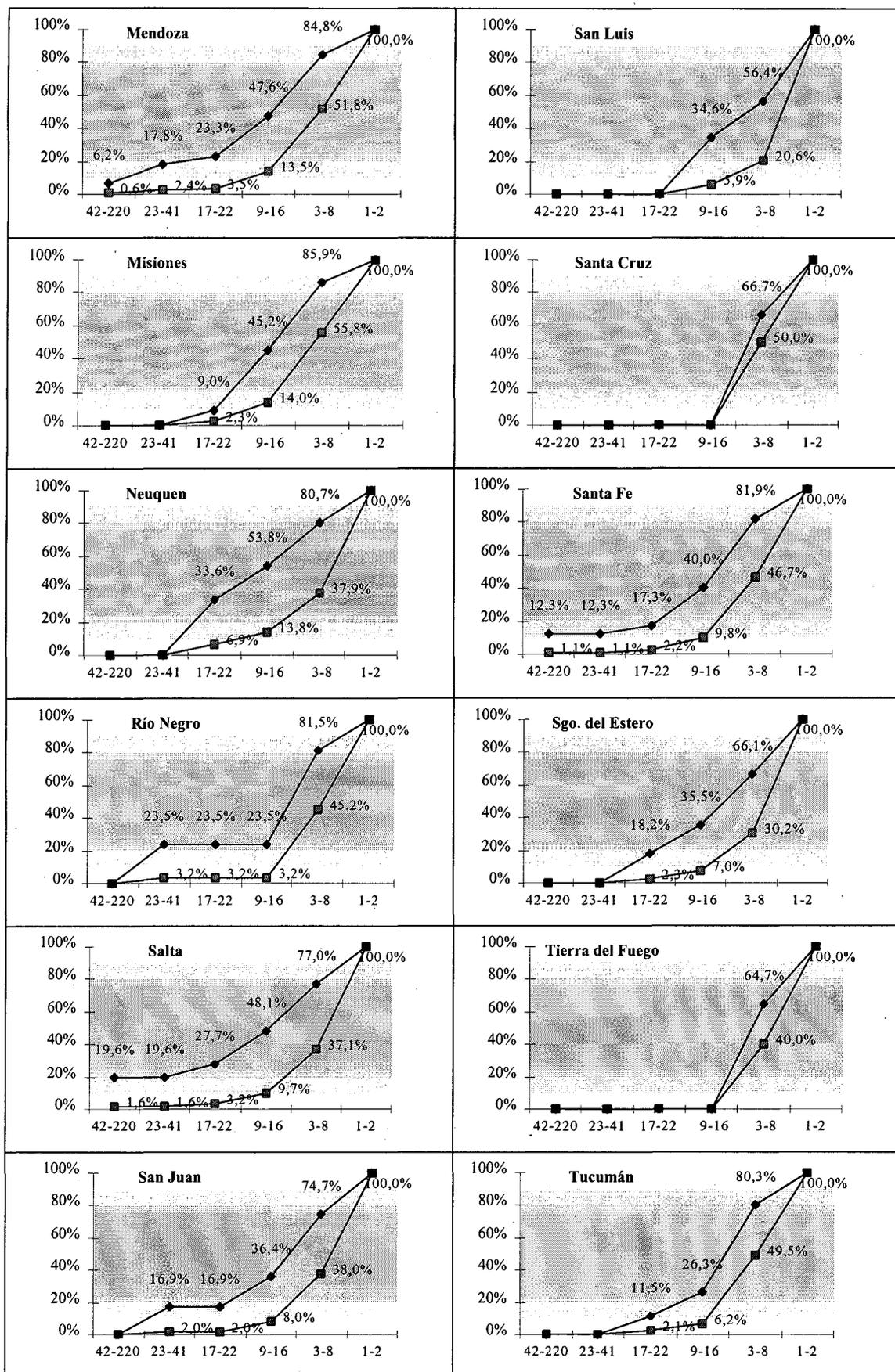
Gráfico IV.1: Concentración de Cursos en ICAP en las distintas provincias (1993-1999) PARP



◆ % Acumulado de Cursos Adjudicados - ■ % Acumulado de Icap Adjudicatarias

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa (Cuadro IV.7)

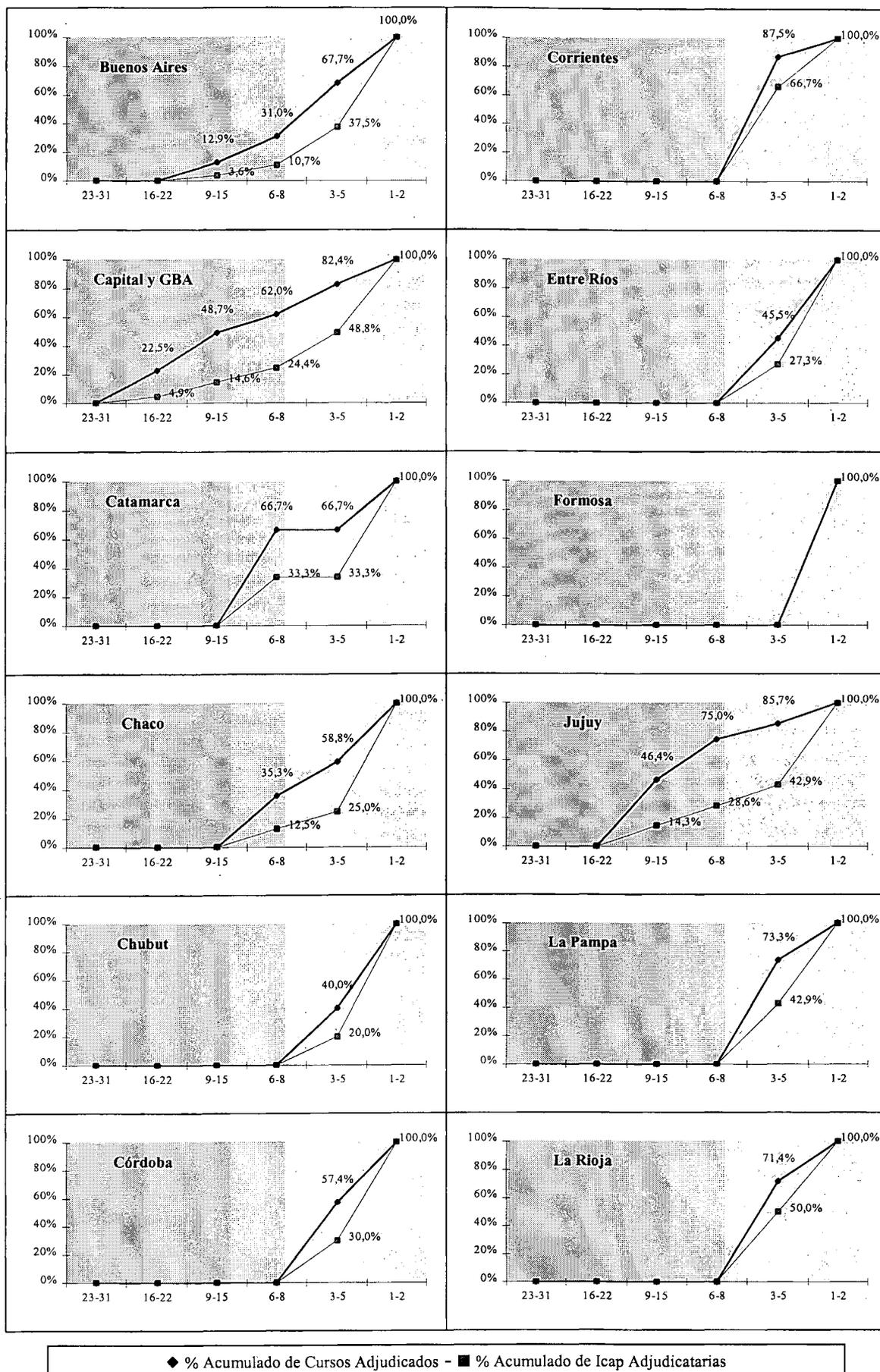
Gráfico IV.1: continuación



◆ % Acumulado de Cursos Adjudicados - ■ % Acumulado de Icap Adjudicatarias

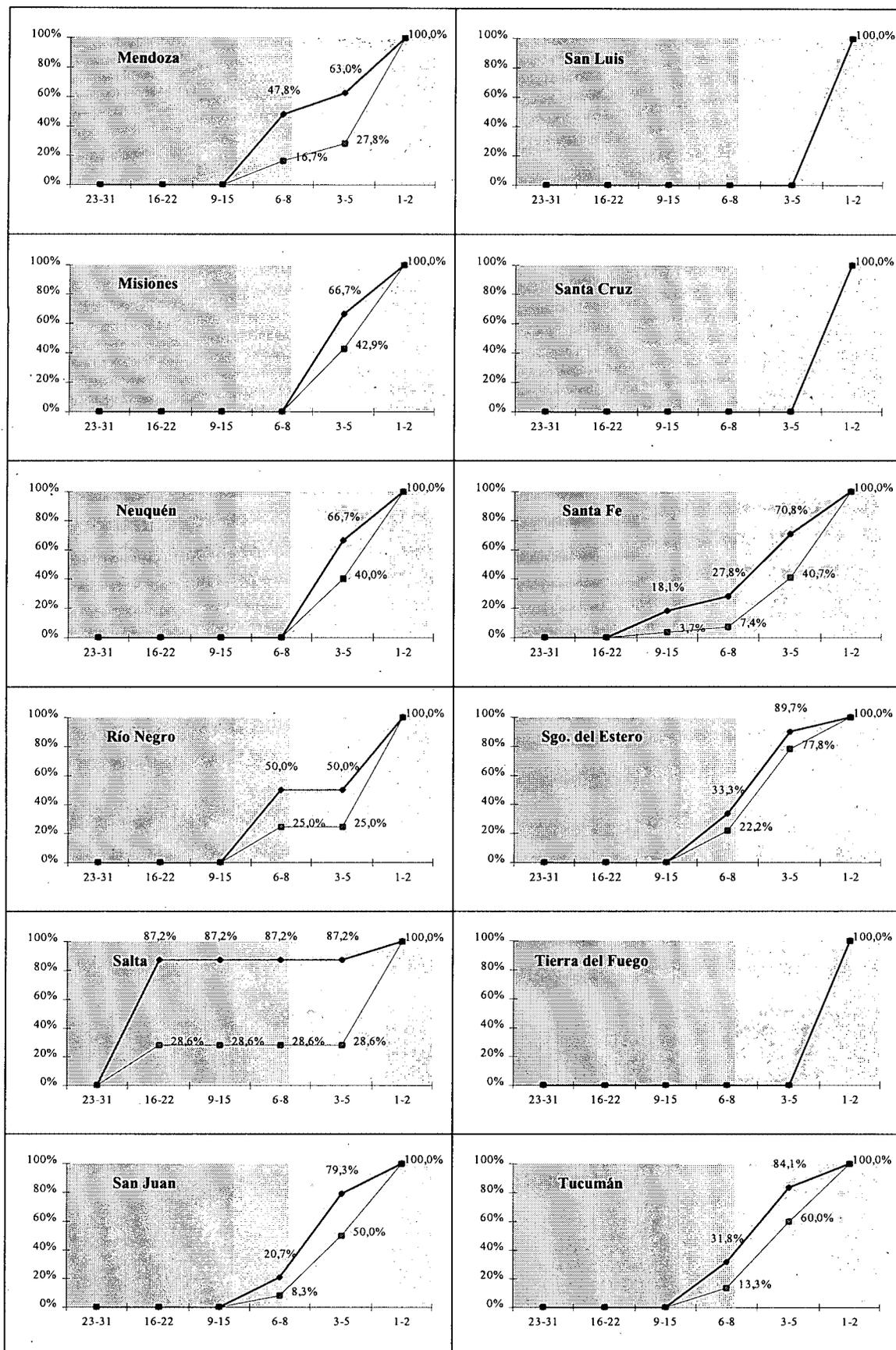
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa (Cuadro IV.7)

Gráfico IV.2: Concentración de Cursos en ICAP en distintas Provincias (1998-2000) PAPEJ



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa (Cuadro IV.8)

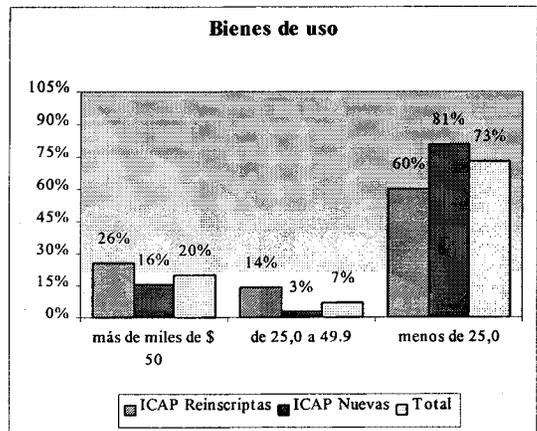
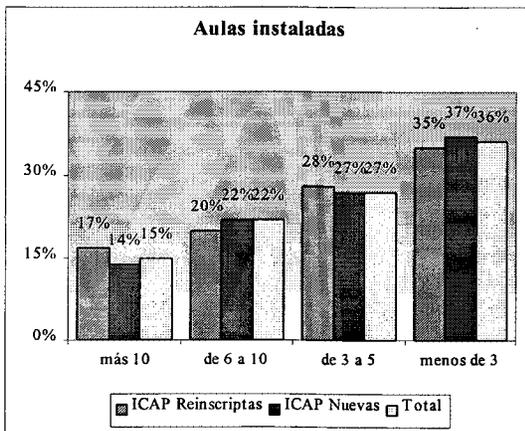
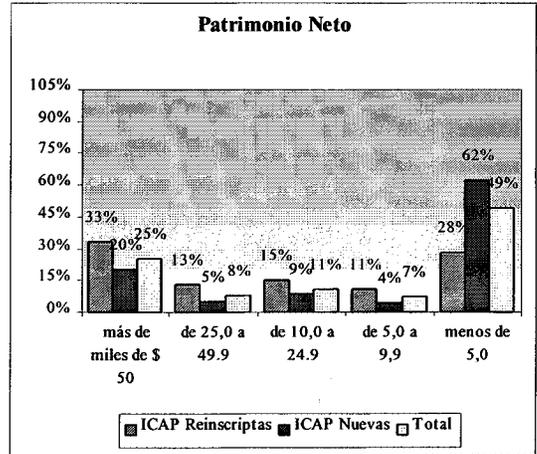
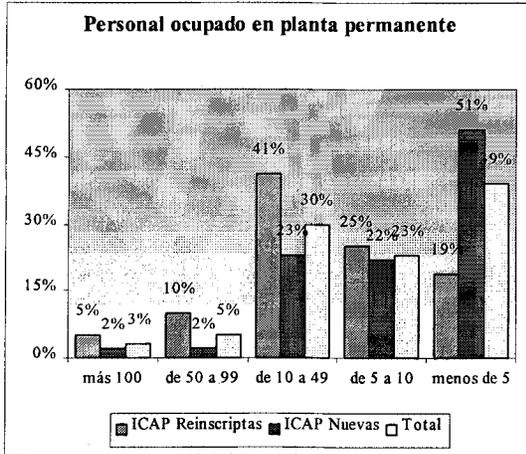
Gráfico IV.2: continuación



◆ % Acumulado de Cursos Adjudicados - ■ % Acumulado de Icap Adjudicatarias

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de las bases del Programa (Cuadro IV.8)

Gráfico IV.3: Presencia de aspectos claves que determinan la capacidad económico financiera de las ICAP



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Programa, sobre 700 primeras ICAP inscritas en el REGICE

2. LAS EMPRESAS DE PASANTÍA - EMPA

La etapa de pasantía es decisiva para completar la capacitación laboral de los jóvenes. En ésta los beneficiarios tienen la oportunidad de realizar una práctica concreta en el mundo real de trabajo. Inicialmente, el *Programa* consideró como un posible riesgo la no aceptación por parte de las empresas del modelo de capacitación implementado. Por esta razón y debido a la relevancia de esta fase, las empresas que reciben pasantes son actores claves, surgiendo así la necesidad de conocer las características que identifican a estos actores.

En total participaron más de 25.000 empresas, que habrían confirmado el supuesto inicial por el cual habrían sido atraídas: (a) el ahorro de costos vinculados con el reclutamiento y selección de personal y (b) el aporte a su productividad media durante la ejecución de las pasantías.

Como insumo para la ejecución de esta parte del estudio, se ha utilizado la encuesta realizada por el *Programa* a 441 empresas localizadas en los ocho aglomerados urbanos principales. Ésta fue realizada a una muestra¹² selectiva de empresas (véase cuadros IV.21 a IV.24), tomada sobre un universo de 5.207 que recibieron pasantes durante 1996 año que concentró el mayor nivel de ejecución. El trabajo de campo fue hecho por consultores del *Programa* entre diciembre de 1997 y marzo de 1998. Para la elaboración de cuadros, gráficos y emisión de conclusiones del presente estudio, se analizó los informes internos reservados para el uso de las autoridades del mismo, verificándose y utilizándose los datos de las bases del *Programa*.

2.1. CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS

.1 *Tamaño de empresa y sector económico*

Según puede observarse en el gráfico IV.4, el 72,2% de las empresas donde se realizaron las pasantías corresponden a la categoría de micro o pequeñas empresas, considerándose como tales a aquellas que tienen entre 1 y 5 empleados o entre 6 y 25 respectivamente. El segundo lugar, con el 19%, le corresponde a las empresas categorizadas como medianas (que ocupan entre 26 y 100 personas). Por último las empresas categorizadas como grandes (las que ocupan más de 100 personas) representan el 8,8% del total de las EMPA participantes en forma activa.

¹² Según un informe del *Programa*, durante el trabajo de campo, la muestra diseñada originalmente sufrió modificaciones debido a que algunos casos no fueron encontrados por los encuestadores (por mudanzas, quiebras, cambios de dueño, errores en los padrones del *Programa* o personas que se negaron a responder la encuesta por falta de tiempo y/o desconfianza), aproximadamente un 30% de ellos debió ser reemplazado.

Con respecto al sector económico, en el mismo gráfico puede observarse que:

(i) El 61,3% de las empresas pertenecen al sector servicios, predominando dentro de éste las empresas pequeñas (suman el 46,4% del sector) y las micro (suman el 28,3%). La importancia relativa de este sector en el universo de la muestra, y el desagregado del mismo explica la relevante participación de las pequeñas y micro empresas.

(ii) El 27,7% de las empresas encuestadas se encuadran en el sector industrial, quien también contiene una alta proporción de micro y pequeñas empresas (24,7% y 38,7% respectivamente del sector).

(iii) El 7,8% de las empresas pertenecen al sector de construcciones o de distribución de energía, agua o gas. A los efectos de este análisis, se ha incluido a las empresas distribuidoras en el conjunto de las empresas del sector construcciones, debido a que su reducido número no amerita construir una categoría separada. Respecto al tamaño, en este conjunto de empresas hay un 29,8% de medianas y un 13,5% de grandes -firmas con más de 100 empleados-.

(iv) Por último, el 3,2% de las empresas donde se llevaron a cabo las pasantías corresponden al sector primario urbano, destacándose en él las micro y pequeñas (o sea que ocupan menos de 26 personas) que alcanzaron el 71,9% de participación en el sector. Asimismo, se debe destacar que las firmas del sector primario encuestadas no son representativas de la totalidad de las empresas del sector primario que participó en el *Proyecto*, ya que la mayoría de éstas se encuentran en áreas rurales, en tanto que las empresas encuestadas fueron viveros, firmas dedicadas al mantenimiento de espacios verdes y pequeños productores agrícolas.

.2 *Tipo jurídico de las empresas*

Del análisis de los datos de las encuestas surge que un 6% del total de las empresas participantes son informales -es decir forman parte de la economía marginal o subterránea-, estando primordialmente compuestas por microempresas del sector servicios y pequeños talleres industriales, localizadas principalmente en los aglomerados urbanos del interior del país. El 94% cuenta con código de identificación tributaria -CUIT- lo cual acredita su inscripción en la DGI. Del análisis de los dígitos que componen el código se ha podido identificar la personería de ellas, es decir físicas o jurídicas, y también conocer cuáles son “grandes contribuyentes” (empresas con altos montos de facturación y patrimonio neto). Los

resultados que arroja este análisis, limitado a las empresas formales (gráfico IV.4), son los siguientes:

(i) El 38,2% de las empresas son personas físicas.

(ii) La participación de las personas jurídicas (61,8%) se descompone en: 5,2% perteneciente a grandes contribuyentes y 56,6% a contribuyentes comunes.

(iii) Las personas físicas están compuestas por el 53,4% de las empresas del sector primario urbano, el 40,9% de las de servicios, el 36% de las industriales y el 18,9% de las pertenecientes al sector de la construcción o distribuidoras de agua, energía o gas. En este último sector económico se encuentra el mayor porcentaje de grandes contribuyentes (26,8%), aun cuando en valores absolutos éstos se encontrarían en el sector servicios -4,8% de las pertenecientes a este último sector-.

1.1.3. *Antigüedad de la empresa y destino de las ventas*

De acuerdo a los supuestos tenidos en cuenta para el diseño del *Proyecto*, se esperaba que las empresas de pasantías que participaran en él tuvieran necesidades de personal capacitado, siendo las cartas de pasantía la evidencia de ello. Se estimó que las empresas deberían: (i) haber atravesado o estar atravesando un proceso de reconversión productiva, incorporando nueva tecnología (de procesos o productos) y/o (ii) haber desarrollado estrategias de ventas para alcanzar nuevos mercados externos.

(i) Teóricamente, el primer supuesto podría ser comprobado analizándose la antigüedad de las EMPA y admitirse que se cumplió en aquéllas que iniciaron sus actividades con anterioridad a la década del 90' (58,6% de las empresas, véase gráfico IV.5).

El resultado del análisis de las encuestas del 58,6% de las empresas que inició las actividades con anterioridad a la década del 90' muestra que un 32,7% corresponde a empresas que fueron creadas antes de 1976, durante la vigencia del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (de bienes de consumo no durable y bienes simples de consumo durable), y un 25,9 % durante el período comprendido entre 1976 y 1989 en el que se produjo el quiebre del funcionamiento institucional de la Argentina y se impulsó la apertura de la economía. El 41,4 % restante corresponde a las empresas que iniciaron sus actividades durante la década del 90', período caracterizado por la reapertura de la economía, la privatización de las empresas públicas y la extranjerización del capital industrial.

Examinándose la antigüedad de las empresas por sector económico al que pertenecen, se observa que el sector industrial, con el 61,3% de las empresas antiguas tiene, el mayor peso relativo; sin embargo este valor relativo es superado ampliamente en valores absolutos por el sector de servicios cuyos guarismos relativos arrojan un 57,6%. Este último sector es el que define el comportamiento del universo de las EMPA destacándose la significativa participación de las creadas durante la década del 90', las cuales representan el 42,4% de la empresas del sector (gráfico IV.5).

(ii) A efectos de verificar el cumplimiento del segundo supuesto, se analizó dentro del universo estudiado el porcentaje de empresas exportadoras y su distribución por sector económico; resultando que el 86% no exporta, por ende el supuesto no se cumplió. En este supuesto corresponde aclarar que comúnmente se considera que los productos de los sectores primarios e industrial son más transables -susceptibles de comercializarse internacionalmente- que los provenientes de los sectores de servicios y construcción -cuyos productos en general se clasifican en la categoría de no transables, aun cuando cada vez participen más en el comercio internacional, como ser el caso de los fletes, servicios de consultoría, energía eléctrica, gas, etc.-

De una observación general se revela que las empresas que colocaron parte de sus productos en el mercado externo representan el 14% de la muestra. Si la observación se limita al sector industrial, que contiene el 27,7% de las empresas, el guarismo asciende al 25%, de los cuales aproximadamente las 3/4 partes realizó exportaciones por hasta el 50% de sus ventas. Realizada una nueva observación, esta vez limitada al sector servicios, que contiene el 61,3% de las empresas, los valores correspondientes son del 9% y 2/3 respectivamente (gráfico IV.5).

1.1.4. Estabilidad del personal ocupado por las empresas

Una de las formas de la relación salarial que se evidenció en la Argentina en el último cuarto del siglo XX es el trabajo precario. Si bien sobre su definición no existe una opinión consensuada, a los efectos de este estudio se ha adoptado una posición amplia que incluye en el trabajo precario a la totalidad de situaciones sin estabilidad en el empleo, aun cuando la forma contractual sea legal y no fraudulenta. Desde esta perspectiva la inestabilidad laboral es la principal característica.

Cabe mencionar que, con el correr del tiempo, las empresas han ido aumentando el porcentaje de personal transitorio o eventual, con el que ajustan la cantidad de fuerza de trabajo requerida

para responder al comportamiento de la demanda y al nivel de actividad vinculado a ésta. En otras palabras, una de las estrategias adoptadas por las empresas ante diversos casos -por ejemplo, para los aumentos extraordinarios de niveles de producción ocasionados por picos en la demanda, reestructuraciones, contratos de obra, o por la estacionalidad de algunas producciones como las cosechas- ha sido la utilización de modalidades de contratación promovidas por la misma legislación laboral, que no incluyen la estabilidad laboral. Otra de las estrategias de uso común es el aumento de las horas extras sin ajustar el nivel de empleo. Ambas son justificadas por las empresas en que es más conveniente la reducción de la nómina salarial vía reducción de las horas extras o por finalización de contratos temporarios que mediante el despido de trabajadores estables.

En lo que atañe a las EMPA que participaron en el *Proyecto*, en general el 64,1% del personal de las encuestadas tiene estabilidad laboral, es decir que se trata de personal permanente, cuyos contratos de trabajo son por tiempo indeterminado. El sector económico que ofrece la mayor estabilidad laboral es el de servicios, que denota que el 69,1% de las empresas ocupa personal permanente. En los sectores económicos cuyos negocios enfrentarían demandas con comportamientos más inestables, o que estratégicamente habrían adoptado modalidades de contratación más flexibles, se observan inferiores porcentajes de empresas con personal estable (industria 59,7%; primario urbano 3,2%; construcción, agua, energía y gas 34,1%). De estos sectores se destaca el último, donde tradicionalmente las contrataciones tienen en cuenta la finalización de determinadas etapas o la terminación de la totalidad de las obras e incluyen a trabajadores con distintos niveles de calificación -personal técnico, administrativo u obreros de alta o baja calificación-; en éste más del 40% del personal del 59.8% de las empresas es transitorio o eventual (véase cuadro IV.6).

1.1.5. *Demanda de mano de obra*

Las encuestas contienen datos sobre la cantidad de pasantes recibidos por las empresas, como así también información sobre la existencia de una demanda probable de mano de obra (sin cuantificar) que cada una podría cubrir con los beneficiarios del *Proyecto*¹³. Como este último ha considerado inicialmente como supuesto que la demanda probable son los puestos vacantes informados por las empresas -cuya ocupación depende de factores económicos que inciden en

¹³ Teniéndose en cuenta que el *Proyecto* capacita sólo hasta el nivel de semicalificación, en el análisis se excluyen los datos de demanda de mano de obra de un nivel superior.

el nivel de actividad y/o estratégicos de la propia empresa- y que una parte de las empresas declaró que su personal con calificación técnica u operativa es insuficiente, a los efectos del estudio, es conveniente la utilización de otro indicador que tenga en cuenta las expectativas previas de las empresas para participar en el *Proyecto*.

En función a los considerandos anteriores se han analizado los siguientes aspectos: (i) cantidad de pasantes recibidos; (ii) expectativas de las empresas; (iii) inserción laboral.

(i) La cantidad de pasantes que puede recibir una empresa depende de ciertos indicadores técnicos, tales como: (a) relación entre cantidad de pasantes dispuesta a recibir y el personal ocupado en puestos similares que tiene la firma; (b) cantidad de equipamiento disponible, pues se debe asegurar que el beneficiario tenga la posibilidad de realizar una experiencia profesional en las tareas principales de la ocupación para la que se capacitó; (c) la demanda de personal que tiene la empresa. El *Programa* toma conocimiento de estos indicadores principalmente a través de las cartas convenios que suscriben las empresas (manifestaciones de voluntad de recibir pasantes -no constituyen una obligación firme-)¹⁴ u otro tipo de comunicación escrita.

El examen de los datos arrojó que el 46% de las empresas encuestadas recibió más de cuatro -4- pasantes, debiéndose mencionar que en aproximadamente un 40% de éstas se realizaron pasantías de cursos correspondientes a distintos llamados a licitación, es decir que habrían contado con distintos beneficiarios en dos o más bimestres. En relación al sector económico, las empresas constructoras, agua, energía o gas recibieron relativamente una mayor cantidad de pasantes por empresa, notándose que el 30,7% de las firmas recibieron entre 11 y 40 pasantes y que el 15,6% recibió más de 41; debe destacarse también que el sector primario urbano recibió pasantes capacitados en ocupaciones relacionadas con el área agricultura, ganadería y pesca, observándose que el 27,2% de empresas dedicadas principalmente a la agroindustria, tales como empaque de frutas, recibió entre 11 y 40 pasantes (véase gráfico IV.6).

(ii) Las distintas expectativas o motivos de las empresas para participar en el *Proyecto* son: (a) sólo seleccionar y contratar personal; (b) contratar personal y brindar una oportunidad de

¹⁴ El punto 8 de la carta convenio firmada por la empresa dice: "Si en el período comprendido entre la suscripción de la presente y el inicio de las pasantías y aun luego de iniciadas éstas y hasta su finalización se produjeran variaciones sustanciales en la planificación de la Empresa o en las condiciones de mercado, que hicieren imposible o inconveniente para éstas dar cumplimiento a las pasantías ofrecidas, podrá desligarse del compromiso mediante notificación fehaciente con quince (15) días de anticipación".

práctica a los jóvenes; (c) brindar una oportunidad de práctica a los jóvenes y de ser factible contratar personal; (d) sólo brindar una oportunidad de práctica a los jóvenes; (e) otras razones. Corresponde señalar que el 39% de las empresas declaró que tenía como expectativa principal la selección y contratación de personal, logrando su objetivo entre el 54% y 59% de ellas; también se denota que entre el 24% y 28% de las empresas que no alcanzó el objetivo manifestaron insatisfacción con el desempeño de los pasantes, y que un 32% de las empresas que no tenían previsto incorporar personal cambiaron de opinión, incorporando algún pasante (véase gráfico IV.7). Las expectativas iniciales de las empresas pueden sufrir modificaciones por diversas razones: una es la temporal, ya que en general pasan más de nueve meses entre que manifiestan la intención de recibir pasantes y que la actividad se concreta; otra es el desarrollo mismo de la pasantía, que permite detectar necesidades de personal que antes desconocía o haberse generado la disposición a contratar, producto del buen desempeño del pasante.

(iii) Probablemente el aspecto que generalmente concentra la mayor atención es el relacionado con la inserción laboral de los jóvenes en las empresas donde realizaron las pasantías. Aproximadamente el 44% de las empresas participantes realizó al menos una contratación al término de la actividad de pasantía. El tamaño de las firmas ha estado muy asociado a la contratación de pasantes; es así que las tasas más altas de contratación se observan en las grandes empresas con el 35,4%, disminuyendo la inserción en el mismo orden descendente según el tamaño de ellas, en esta dirección las empresas medianas registran el 27,3%, las pequeñas el 21,7% y las micro el 20,2 (véase gráfico IV.7).

Por último, con respecto a la opinión de las empresas sobre las posibles ventajas que tendrían los pasantes respecto a otros postulantes al momento de contratar personal, el 67% manifestó que sí tendrían ventajas, atribuyéndose ésta al haber adquirido las competencias técnico operativas requeridas para el puesto de trabajo o a las competencias sociolaborales normalmente requeridas, como ser capacidad de adaptación, motivación y disciplina.

2.2. LECTURA FINAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPA

Como cierre, se presenta en este punto: (i) una aproximación contextual de los tipos de empresas donde se realizaron las pasantías, (ii) la participación de las EMPA en la definición de los contenidos de los cursos, (iii) la opinión sobre los beneficiarios, (iv) los beneficios recibidos por la participación en el *Proyecto*.

Previamente, cabe remarcar que la teoría económica sobre la que se apoyó el *Proyecto* dice que: cuando no hay impedimentos para que operen las fuerzas del mercado naturalmente se impondrá la tecnología más avanzada, que es la que permite una utilización óptima de los recursos humanos y financieros. El proceso de apertura de la economía argentina que se impulsó a partir de 1989, avanzó con gran velocidad hacia la liberalización de los mercados, por lo cual las empresas para poder competir deberían haber realizado importantes innovaciones tecnológicas, las que a su vez requerirían cambios acordes en el sistema de formación profesional que existía antes del inicio de ese proceso.

Si bien la innovación tecnológica es decisiva para el crecimiento económico, ella no se dio por igual en todos los sectores (con diferencias entre sectores y en el interior de ellos), a lo cual se sumó el redimensionamiento de éstos, donde el sector industrial disminuyó su participación en el producto y en la absorción de empleo, aumentando en cambio la participación del sector servicios, quien lo hizo con un incremento de los niveles de eficiencia. Corresponde acotar aquí que, independientemente al crecimiento natural de este sector, una parte no despreciable de actividades industriales, que antes eran consideradas como tales, por ser realizadas por integrantes de la nómina de un establecimiento industrial, pasaron a ser contabilizadas como servicios, al producirse reestructuraciones de empresas y tercerizarse operaciones como mantenimiento, seguridad, limpieza, etc. (Labarca, 1998)¹⁵

Una diferencia importante se da también en las características de organización del trabajo entre las industrias que adoptan esquemas de producción flexibles y las empresas que profundizan la especialización por oficios. Esta dimensión de la evolución de las tecnologías no fue considerada, en la práctica, por el *Programa* aun cuando formó parte de la hipótesis que justificó la intervención. No obstante lo anterior, las estrategias de participación de las EMPA se mantuvieron dentro de las líneas matrices definidas por los postulados teóricos del *Proyecto*.

(i) Una estilización aproximada de las categorías de las EMPA -según el tamaño- permitió distinguir cuatro categorías con distinta participación y diversos comportamientos:

a- Dentro de las micro o pequeñas empresas se encontraba el 72,2% del universo. En el sector industrial éstas son el retazo más débil, mostrando una incapacidad crónica para cerrar la

¹⁵ Labarca, Guillermo (1998). "Formación para el trabajo, capacitación y entrenamiento: observaciones en América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL/ONUDI.

brecha tecnológica no solo con el estado del arte de la tecnología sino también con las empresas de categorías mayores, volcadas hacia el mercado interno. Los dos medios más importantes para satisfacer su demanda de recursos humanos fueron las escuelas técnicas industriales, los centros de formación profesional y sobre todo el entrenamiento en el trabajo mismo. En general estas empresas no se benefician de los progresos en materia de adaptación tecnológica y de formación de recursos humanos que hacen las grandes empresas. Las pequeñas empresas que logran insertarse en la línea de una cadena productiva en torno a una industria avanzada tecnológicamente consiguen mejorar sus niveles tecnológicos y de formación de recursos humanos, pero éstas constituyen sólo una fracción menor del universo total. Sin duda, en éstas es preciso desarrollar estrategias efectivas de información y de capacitación en los niveles de decisión.

b- Dentro de las medianas empresas que representan el 19,0% del universo, algunas forman parte de cadenas productivas establecidas con el objeto de ser más competentes en el mercado externo y hacer más eficientes los procesos. La empresa central de la cadena, generalmente una gran empresa, a menudo, produce también componentes, generalmente los de mayor contenido tecnológico. En esta vinculación las empresas proveedoras son incentivadas por medio de controles a respetar niveles de calidad, produciéndose así un efecto inductor de tecnologías e indirectamente de demanda de personal calificado. Ahora bien, este efecto es percibido sólo en las empresas proveedoras de primera línea que están más directamente conectadas con la empresa central.

La mayoría de las medianas empresas volcadas al mercado interno son menos homogéneas que las anteriores, siguen patrones diversos. Algunas son las que se desarrollaron en la etapa sustitutiva de importaciones. Incluso las más dinámicas de ellas se caracterizaban por estar al menos a quince años de la frontera tecnológica; algunas introdujeron innovaciones tecnológicas parciales en sus plantas y su objetivo principal era sobrevivir a la competencia internacional. En materia de recursos humanos su demanda típica era satisfecha por las escuelas técnicas de nivel secundario. Otras empresas más dinámicas son las que trataron de enfrentar la competencia internacional e incluso de exportar a mercados secundarios. Éstas cerraron parcialmente la brecha tecnológica y trataron de mejorar su dotación de recursos humanos con éxitos variables. Sus demandas de recursos humanos calificados fueron satisfechos por una mezcla de la oferta disponible de egresados de las escuelas de educación técnica a las que se le adosaron cursos de capacitación y entrenamiento en planta. En general, estas empresas, externalizan las actividades

de apoyo, como ser limpieza, seguridad, alimentación y otras similares, y a veces también algunas actividades operativas como la producción de algunos componentes.

c- Dentro de las grandes empresas (8,8% del universo), la cuarta parte de ellas (competitivas en el mercado internacional, de propiedad nacional o extranjera) son las que muestran un desarrollo tecnológico más acelerado desde el inicio de la apertura de mercados. En general, las correspondientes al sector industrial, se han reestructurado sobre la base de plantas existentes, advirtiéndose una fuerte diversificación de las empresas exportadoras. Aun cuando a menudo los volúmenes exportados en cada rubro no representen una cuota importante del total de las exportaciones, el total de las exportaciones no tradicionales en todos ellos ha mostrado un fuerte crecimiento. Un porcentaje elevado de estas empresas, incluyendo a las de servicios, construcción, agua, energía y gas tienen alguna forma de asociación con compañías extranjeras. Estas empresas han desarrollado estrategias de formación de recursos humanos partiendo por la formación en el nivel directivo, siguiendo por el personal administrativo para terminar con el personal operativo. Se distinguen estas de las nuevas cadenas productivas mencionadas anteriormente en que no crean una red estructurada ni constante con sus proveedores de materias primas, partes o servicios. Como están sometidas a la competencia internacional, aun cuando tengan ciertas ventajas comparativas en materia de salarios o de cercanía a proveedores, no pueden descuidar su nivel tecnológico. La preocupación que tuvieron por mejorar su productividad y rentabilidad fue constante. De ahí que, empujadas por la globalización de los mercados, estas empresas se preocuparon por la incorporación de tecnología avanzada, o reconvertirse en importadoras.

Lo anterior plantea cuestiones importantes que se deben atender en un sistema económico que tiene esta diversidad. El efecto neto total del avance tecnológico, que implica que sólo una fracción muy reducida del sector industrial avance tecnológicamente, al acercarse a la frontera, y que la otra fracción, la más numerosa, retroceda al alejarse de ésta, ha coadyuvado a hacer obsoletos los conocimientos que tiene la gente y, por lo tanto, a generar la necesidad del establecimiento de redes de información y el desarrollo de modalidades de capacitación más actuales y efectivos.

(ii) Con respecto a la participación en la definición de los contenidos de los cursos: el 23% de las EMPA definieron la ocupación y validaron el diseño de los cursos; el 40% solo definió el perfil de las personas para ocupar los puestos; y el 36% (compuesto principalmente por las micro y pequeñas empresas) no participó. Con respecto al perfil de las personas para ocupar los

diferentes puestos, los aspectos más valorados son: (a) competencias técnico operativas 48%; (b) competencias socio-laborales 21%; (c) experiencia laboral (25%); (d) referencias personales acreditables 19%.

(iii) Con respecto a la opinión sobre los beneficiarios: (a) el 88% de los empresarios opinó que la práctica en la empresa incrementó las competencias técnico operativas de los pasante, quienes consolidaron los conocimientos adquiridos durante la etapa de capacitación; (b) el 84% de los tutores afirmaron que los jóvenes adquirieron hábitos laborales -disciplina, puntualidad, presentación personal, responsabilidad-; (c) el 78% de los empresarios expresaron que el certificado del Proyecto Joven es aceptable como acreditación de experiencia previa.

(iv) Con respecto a los beneficios recibidos por las EMPA por su participación en el *Proyecto*: (a) por una parte, el 51% de los empresarios señaló que cambiaron de idea -en forma positiva- con respecto a la necesidad de hacer capacitación, por otra parte, el 16% opinó que ése fue el efecto más importante que obtuvo la empresa; (b) el 47% reconoció, como beneficio de la realización de actividades de pasantía, que el personal más calificado pudo dedicarse a tareas más difíciles al asignar a los pasantes las más sencillas; (c) el 20% señaló que los jóvenes alcanzaron el rendimiento esperado en el trabajo durante la pasantía aunque no hayan desarrollado ventajas respecto a otros postulantes; (d) el 34% de las empresas, una vez finalizada la pasantía, identificó la necesidad de incorporar personal, obteniendo la posibilidad de seleccionarlo entre los pasantes, lo cual disminuye sus costos internos.

Por último, cabe mencionar que: (a) los efectos de la pasantía, si bien pueden ser importantes a nivel micro, no son indicadores de efectos positivos macroeconómicos de la economía argentina y por lo tanto no se traducen en impacto en este nivel, (b) las empresas argentinas no tienen historial en el tema pasantías, aunque existen antecedentes de escuelas técnicas con el modelo de sistema dual alemán, cuyo peso fue muy reducido.

Cuadro IV. 21: Total de casos por jurisdicción (población, diseño teórico de la muestra y muestra efectivamente relevada -EMPA-)

Aglomerado urbano	Población		Muestra teórica		Muestra efectiva	
	n	%	n	%	N	%
Gran Córdoba	416	8,0	35	7,9	35	7,9
Gran Buenos Aires	2.361	45,3	201	45,3	199	45,1
Gran Mendoza	828	15,9	68	15,3	70	15,9
Neuquén	178	3,4	16	3,6	13	2,9
Salta	218	4,2	19	4,3	19	4,3
Gran Rosario	495	9,5	44	9,9	45	10,2
Tucumán	650	12,5	55	12,4	54	12,3
Corrientes/Resistencia	61	1,2	6	1,4	6	1,4
Total	5.207	100,0	444	100,0	441	100,0

Fuente: Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

Cuadro IV. 22: Total de casos según la cantidad de pasantes recibidos por las EMPA

Cantidad de pasantes	Población		Muestra teórica		Muestra efectiva	
	n	%	n	%	n	%
1-10	4.405	84,6	371	83,6	356	80,7
11-20	437	8,4	41	9,2	44	10,0
21-30	142	2,7	15	3,4	17	3,9
31-40	76	1,5	5	1,1	5	1,1
41-50	46	0,9	2	0,5	5	1,1
51-60	24	0,5	2	0,5	3	0,7
61-70	17	0,3	5	1,1	3	0,7
71-80	16	0,3	3	0,7	3	0,7
80 y más	44	0,8	-	-	5	1,1
Total	5.207	100,0	444	100,0	441	100,0

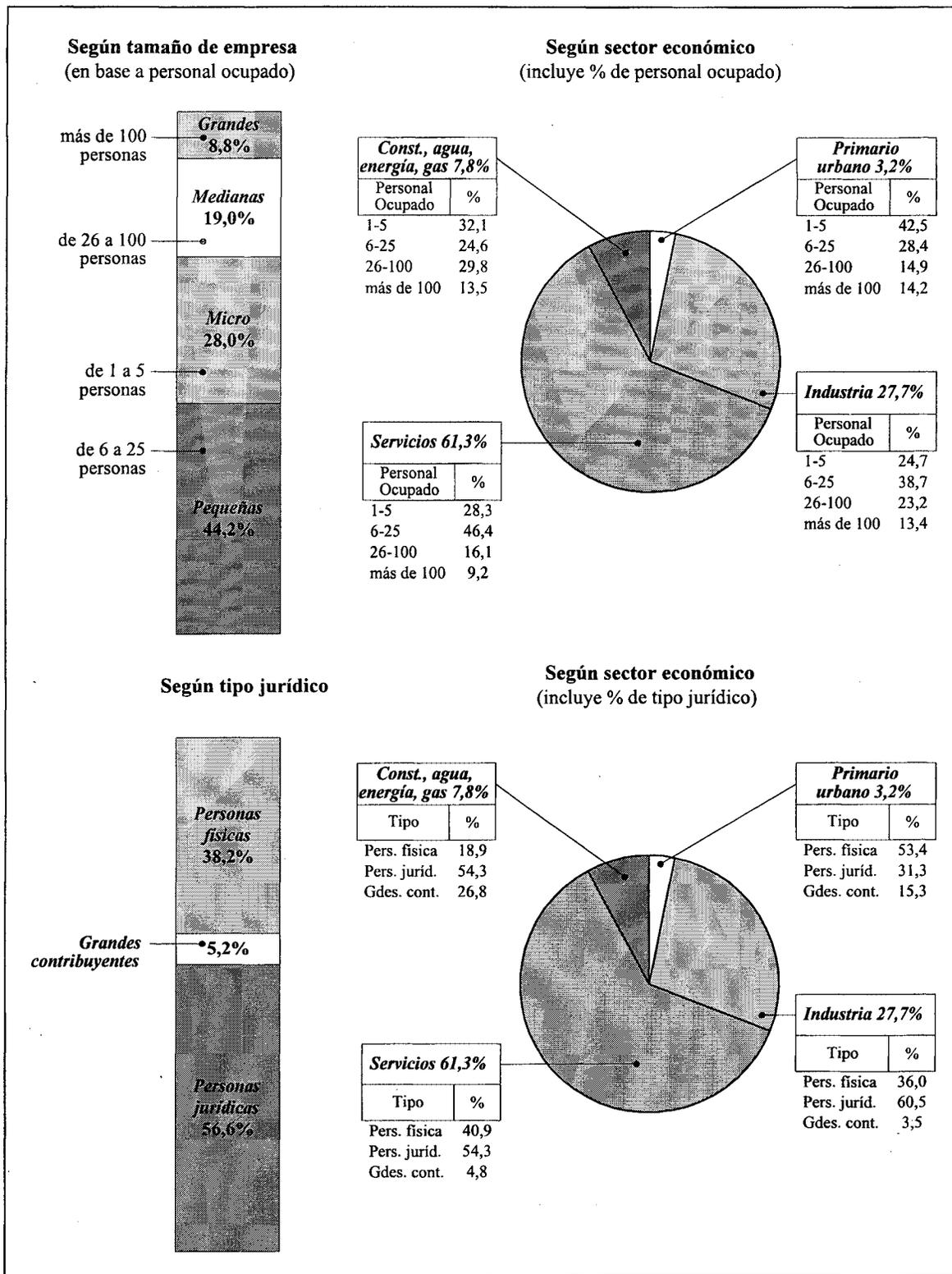
Fuente: Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

Cuadro IV. 23: Actividades económicas de las EMPA encuestadas - PARP

Actividad Económica de las empresas	Cant. de empresas	%
<i>Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</i>	13	3,0
<i>Exp. de minas y canteras - Extrac. de pet. crudo y gas natural</i>	1	,2
<i>Industrias manufactureras</i>		
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	33	7,5
Fabric. de productos textiles	1	,2
Fabric. de prendas de vestir, terminación y teñido de pieles	2	,5
Curt. y term. de cueros, fabric. de maletas, bolsos de mano y calz.	2	,5
Producción de madera y fabric. de productos de madera excepto m	5	1,1
Fabricación de papel y de productos de papel	1	,2
Activ. de edición e impr. y de reproducción de grabaciones	9	2,1
Fabricación de sustancias y productos químicos	6	1,4
Fabricación de productos de caucho y plástico	4	1,0
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	8	1,8
Fabricación de metales comunes	4	1,0
Fabricac. de productos elabor. de metal, excepto maquin. y eq.	19	4,3
Fabric. de maq. y equipo no clasificados previamente	6	1,4
Fabric. de maq. de oficina, contabilidad e informática	1	,2
Fabric. de maq. y aparatos eléct. no contemplados en otra parte	1	,2
Fabric. de eq. y aparatos. de radio, telev. y comunic.	3	,7
Fabric. de veh. automotores, remolques y semirremolques	1	,2
Fabric. de otros tipos de equipo de transporte	3	,7
Fabric. de muebles, indust. manif. no contemplados en otra parte	12	2,7
<i>Suministro de electricidad gas y agua</i>	1	,2
<i>Construcción</i>	33	7,5
<i>Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos</i>		
Comercio al por mayor y menor, manten. y repar. de vehículos	40	9,1
Com. al por mayor y en com. excepto de autom. y motoc.	4	1,0
Com. al por menor (excepto autom., motoc. y combustibles)	50	11,0
<i>Hoteles y restaurantes</i>	35	8,0
<i>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</i>		
Activ. de transp., complem. y aux., activ. de agencias de viaje	11	2,5
Correo y telecomunicaciones	4	1,0
<i>Intermediación financiera</i>		
Intermediación financiera	1	,3
Seguros y planes de pensiones	1	,2
<i>Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler</i>		
Actividades inmobiliarias	1	,2
Alquiler de maquinarias y equipos sin operarios y de efectos	1	,2
Informática y actividades conexas	3	,7
Otras actividades empresariales (estudios de profesionales)	21	4,4
<i>Enseñanza</i>	18	4,2
<i>Servicios sociales y de salud</i>	69	15,5
<i>Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales</i>		
Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento	1	,2
Activ. de organiz., empres., profes., sindic., religiosas, polít. y otra	4	1,0
Actividades de esparcimiento, culturales y deportivas	3	,7
Otras actividades de servicios	5	1,2
Total	441	100,0

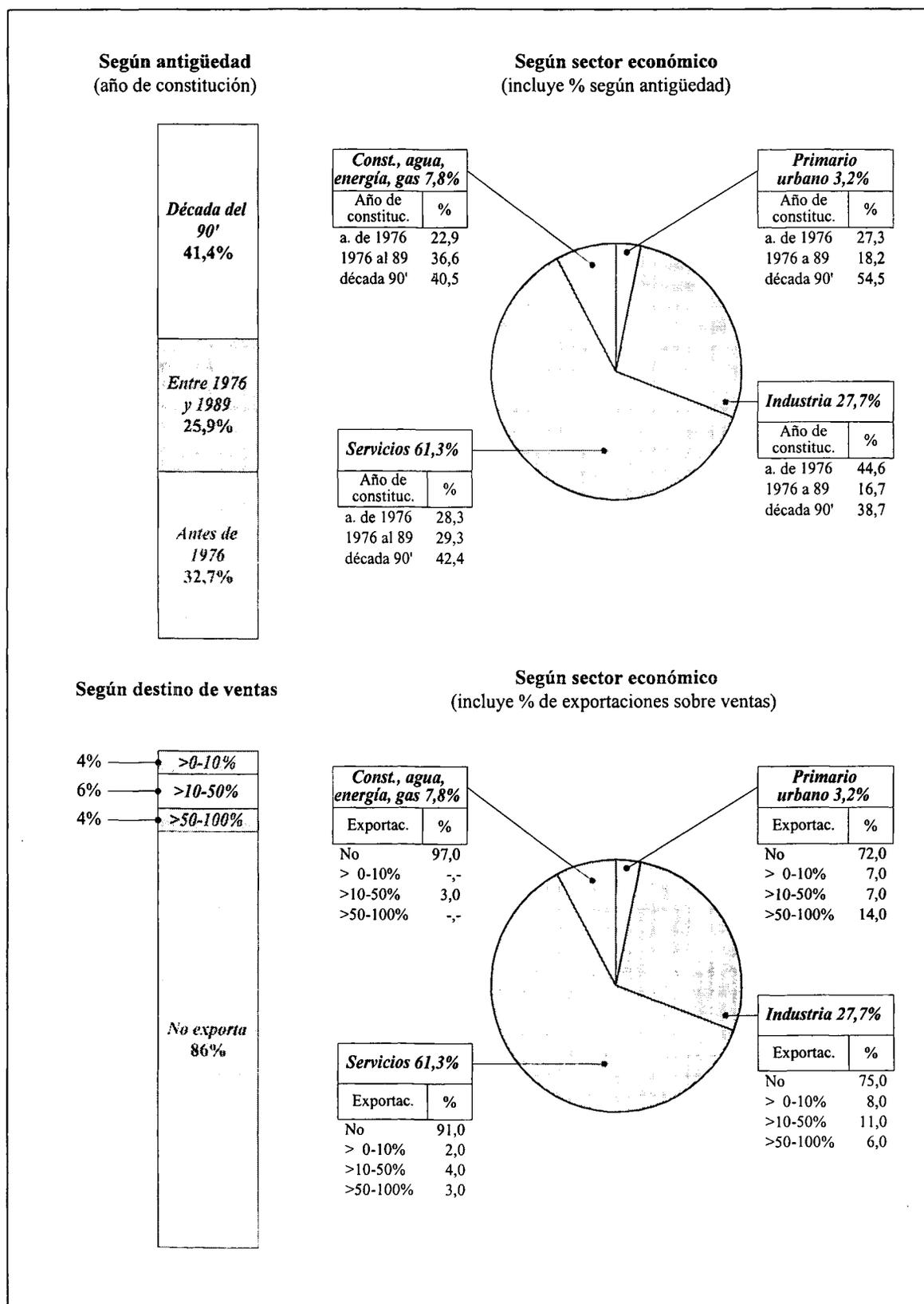
Fuente: Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

Gráfico IV.4: Características de las EMPA (tamaño, sector económico, tipo jurídico)



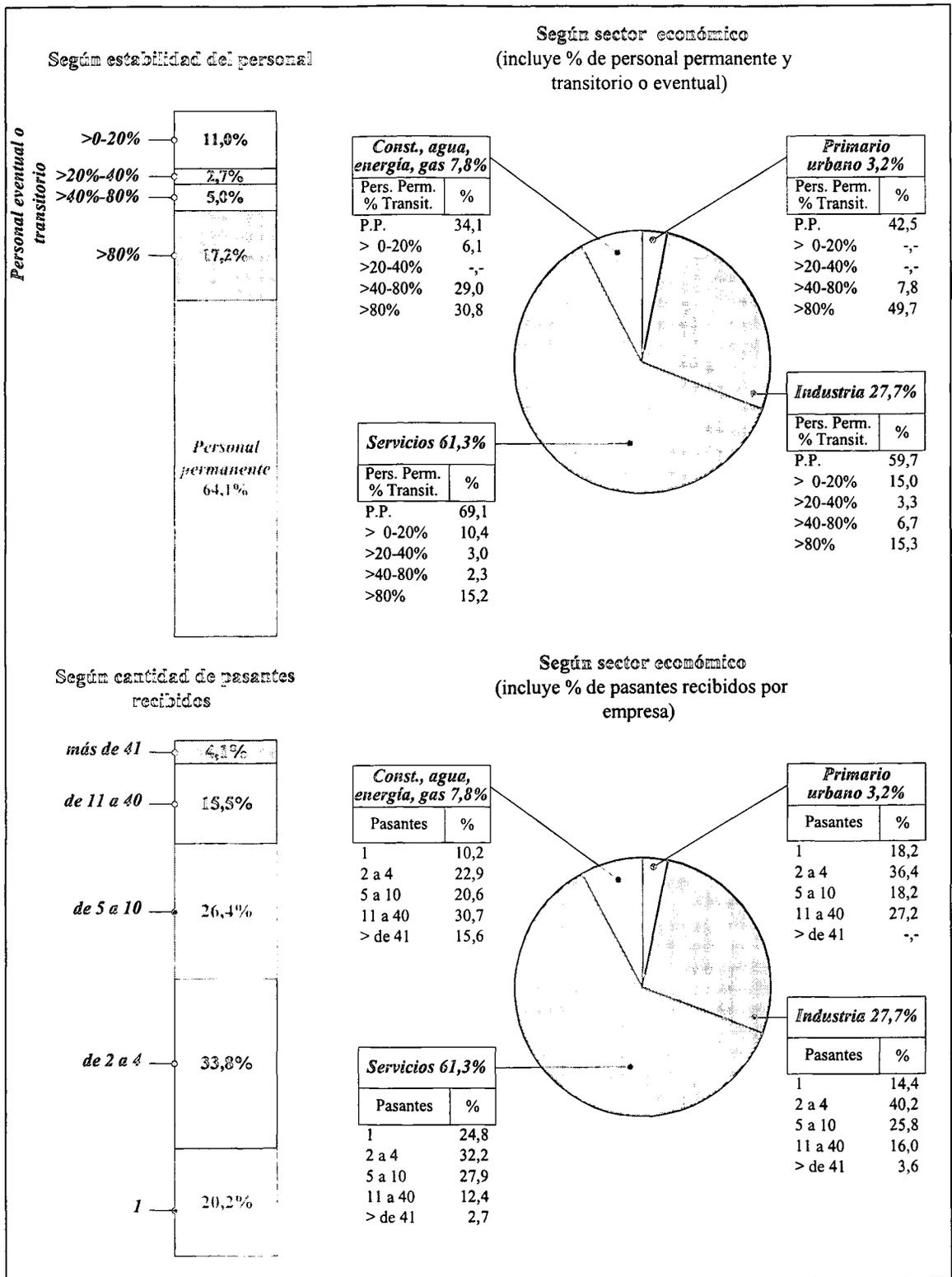
Fuente: Elaboración propia utilizando informes y datos del Programa (encuestas a 441 EMPA)

Gráfico IV.5: Características de las EMPA (antigüedad, destino de las ventas)



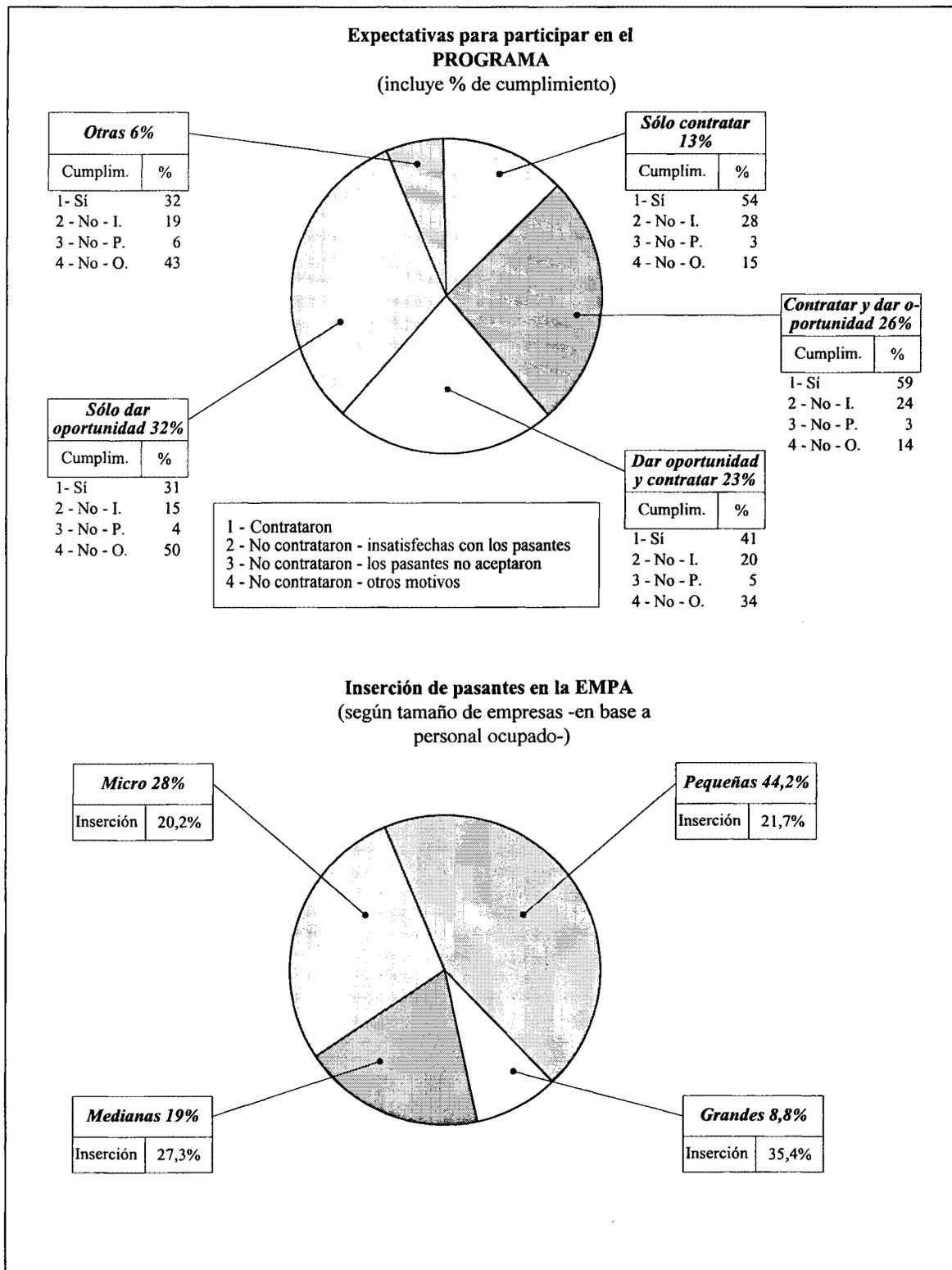
Fuente: Elaboración propia utilizando informes y datos del Programa (encuestas a 441 EMPA)

Gráfico IV.6: Características de las EMPA (estabilidad del personal, cantidad de pasantes recibidos)



Fuente: Elaboración propia utilizando informes y datos del Programa (encuestas a 441 EMPA)

Gráfico IV.7: Características de las EMPA (expectativas y contratación de pasantes)



Fuente: Elaboración propia utilizando informes y datos del Programa (encuestas a 441 EMPA)

3. LAS EMPRESAS DE SUPERVISION - EMSUP

Para la ejecución de las acciones de supervisión de cursos, al igual que para la formulación y dictado de los mismos, el *Programa* contrató instituciones externas (en este caso empresas de supervisión -EMSUP-) mediante mecanismos de concurso público.

En sí, la supervisión consiste en realizar visitas a los cursos -ambas fases- a fin de controlar la ejecución, verificando que las acciones correspondientes sean concordantes con los objetivos y términos explicitados en la oferta adjudicada, con el contrato suscrito, y con la normativa existente en la reglamentación operativa del *Proyecto*. La supervisión externa abarcó los aspectos técnico pedagógicos, administrativos, de infraestructura y de equipamiento convenidos por el *Programa* con las ICAP.

Producto de las observaciones de las EMSUP, el *Programa* debería poder intervenir ante las dificultades que se detectaran durante la ejecución de los cursos, efectuando las recomendaciones pertinentes a las ICAP o introduciendo las modificaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados y disponer las acciones correctivas y/o sanciones previstas en casos de irregularidades. Asimismo los informes deberían constituirse, por una parte, en insumos para el monitoreo de los cursos y la realización de ajustes al diseño global de la actividad, a fin de lograr la adecuación y pertinencia de las acciones educativas respecto de los requerimientos del mercado laboral; y, por otra parte, en instrumentos de control de las intervenciones realizadas por parte de las Gerencias Regionales.

En la prueba piloto del *Proyecto* (1° llamado) la convocatoria a EMSUP se realizó a través del mecanismo de lista corta (invitación de 6 a 12 empresas).

Para los cursos de los llamados siguientes se hicieron tres convocatorias a licitación pública internacional. Los oferentes eran en su mayoría universidades (públicas y privadas), empresas consultoras e institutos de investigación en temas sociales, regionales y/ de educación y trabajo. Para las convocatorias se dividió al país en 8 regiones. Las empresas adjudicatarias fueron siete, por un monto acumulado de \$ 1.812.622, emitiéndose las órdenes de compra entre las siguientes: Ecoconsult S.A. (33%), Fundación Instituto de Desarrollo Institucional -F.I.D.I.- (15%), Programa de Investigaciones Económicas en Tecnología, Trabajo y Empleo -PIETTE/CONICET- (13%), Universidad Nacional de Salta -U.N.S.A.- (11%), Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación -I.R.I.C.E./CONICET- (10%), Universidad Católica de Córdoba -U.C.C.- (9%) y Fundación de la Universidad Nacional del Comahue para

el Desarrollo Regional -F.U.N.Y.D.E.R.- (8%). Las EMSUP tienen su sede en alguna de las capitales de provincias que forman parte de las diversas regiones. La mayor adjudicataria (Ecoconsult S.A., con sede en Buenos Aires) tuvo a su cargo las regiones I y III, comprendidas por el NE de la Pcia. de Buenos Aires, la Mesopotamia, Chaco y Formosa (véase cuadro IV. 24 y gráfico IV.8).

La estrategia de participación de estas instituciones respondió a varios propósitos: ampliar el campo de actividades, utilizar el personal profesional competente y disponible en los respectivos ámbitos de influencia, y aumentar sus fuentes de ingresos.

Las EMSUP fueron las responsables de conformar los equipos de trabajo, por una parte, designando los coordinadores y responsables técnicos a cargo de la organización, planificación y control de las tareas de los supervisores y de la vinculación con el *Programa*; y por la otra, preseleccionando y capacitando los supervisores. La decisión final sobre éstos últimos le correspondió al *Programa*, quien debía verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los Pliegos de Bases y Condiciones y asumir en forma directa las acciones de capacitación referidas a los aspectos conceptuales e instrumentales más generales.

En la prueba piloto se realizaron un promedio de 2 a 3 visitas en la fase de teórica y 4 en la de pasantía; disminuyéndose a partir de los cursos del Tercer Llamado, previéndose a partir de entonces que éstos fueran supervisados en cuatro oportunidades (1 en la fase teórica y 3 durante la pasantía). Las contrataciones se realizaban por tipo de visita (inspecciones oculares -previas al dictado de cursos-, y de supervisión -capacitación y pasantía-).

Si bien los términos de referencia de los contratos preveían la supervisión del 100% de los cursos, existió una limitación determinada por la cantidad de visitas contratadas a las EMSUP, las cuales fueron insuficientes para supervisar la totalidad de los cursos. De un análisis practicado sobre 253 cursos se pudo observar que el promedio de diversos tipos de visitas fue de 2,13 por curso, registrándose los valores más altos en Jujuy con un promedio de 5,5 visitas por curso.

Para algunas regiones (III, V y VII) que comprenden las Provincias de Santa Fé, Córdoba, Mendoza, San Juan, San Luis, Catamarca y la Rioja, a la finalización de los contratos iniciales, se realizó una ampliación de las órdenes de compra, a fin de atender necesidades mínimas de supervisión -no cubiertas por las supervisión externa ni por la Gerencia Regional-.

Cabe destacar que PIETTE-CONICET, que tuvo a su cargo la supervisión de la Región II (conformada por resto de la Pcia. de Bs. As., Pcia. de La Pampa, Dpto. Gral. Roca de la Pcia. de Córdoba y el Litoral Este de la Pcia. de Río Negro -Dptos. de A. Alsina, Conesa, Pichi Mahuida y San Antonio-) no aceptó, por razones económicas, extender la vigencia del convenio más allá de lo pactado. Otro hecho importante se produjo con la empresa de mayor participación, quien, debido a diversos incumplimientos, fue sancionada por el *Programa* e inició diversas acciones extrajudiciales que no prosperaron.

Del análisis de los informes finales de actividades de las EMSUP y de los talleres donde éstas participaron¹⁶ se pueden extraer algunas recomendaciones interesantes para su implementación por el *Programa*:

(i) Para mejorar el desempeño de las ICAP, docentes y tutores: fortalecer las Gerencias Regionales con personal idóneo, para brindar mayor apoyo, asesorar y realizar el seguimiento a las ICAP durante la ejecución del curso.

(ii) Para mejorar la administración y seguimiento de los cursos: (a) capacitar a los responsables de las ICAP y a los tutores de las EMPA sobre el papel que les compete; (b) establecer como requisito obligatorio que las ICAP contraten docentes, tanto para la fase lectiva como para la pasantía; (c) restringir la participación de microempresas y de empresas de mayor tamaño, pero con escaso número de empleados vinculados a la capacitación recibida por el pasante; (d) restringir la participación de EMPA que recibieron pasantes en cursos anteriores y tuvieron baja o nula inserción.

(iii) Para mejorar el servicio de supervisión: definir en forma general las condiciones mínimas para habilitar a una ICAP para comenzar un curso (estas condiciones varían entre una gerencia y otra).

(iv) Para mejorar la adecuación de los cursos a las características regionales: (a) elaborar un diagnóstico regional sobre la viabilidad de los cursos, teniéndose en cuenta los requerimientos de la zona; (b) verificar la aplicación de los diagnósticos al aprobar los cursos; (c) restringir la repetición de cursos donde la demanda de un oficio fue saturada en el mercado local.

¹⁶ PIETTE-CONICET (1999). Informe final de actividades, contratación de la supervisión técnico pedagógica de cursos de Capacitación Región II.

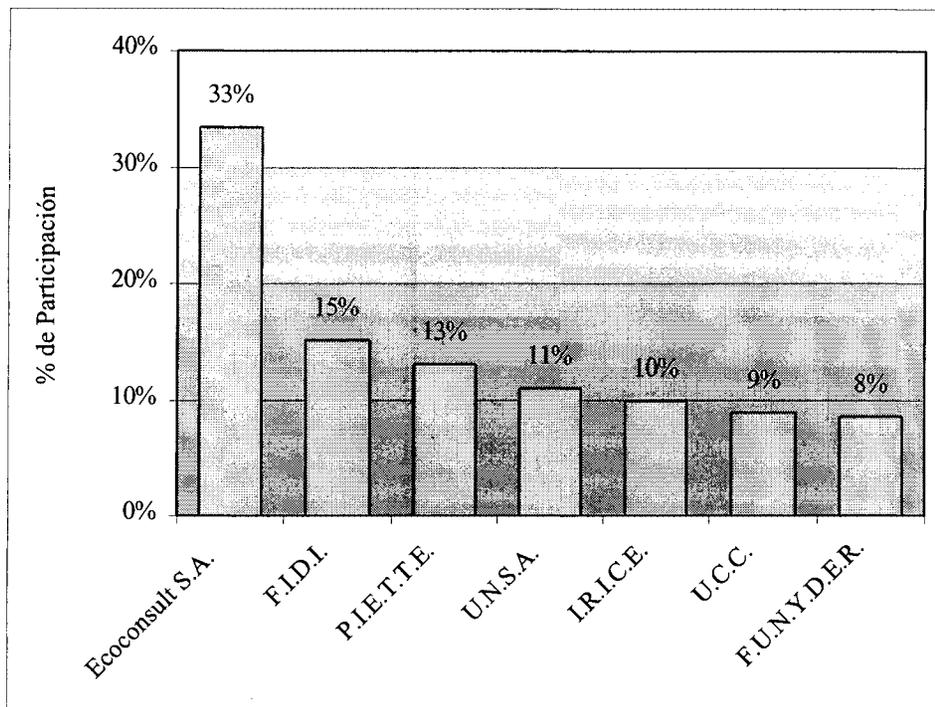
(v) Para mejorar el servicio que se presta a los jóvenes: (a) asegurar que las ICAP cuenten con los recursos físicos, técnicos y humanos necesarios para el dictado de cursos; (b) impedir que los pasantes se conviertan en “mano de obra barata” para las EMPA, promoviéndose el otorgamiento a las EMPA de un subsidio parcial de la contratación de los beneficiarios al término del curso; (c) mejorar la calidad de las empresas y evitar que éstas se llenen de pasantes; (d) según el tipo de curso, ampliar el número de horas en la etapa de capacitación o de pasantía, a fin de brindar una formación más completa o adquirir la práctica laboral mínima.

Cuadro IV. 24: Empresas de supervisión contratadas por el PARP

Empresas de Supervisión	Región	Años de Contrataciones	Monto de Contrato / Orden de Compra (\$)
Ecoconsult S.A.	I) Capital Federal y 19 partidos del Gran Buenos Aires, Luján, Baradero, Campana, Exaltación de la Cruz y Zárate	1996, 1997, 1998	389.105
Programa de Investigaciones Económicas en Tecnología, Trabajo y Empleo (PIETTE)	II) Resto de la Pcia. de Bs. As., Pcia. de La Pampa, Dpto. Gral. Roca de la Pcia. de Córdoba y el Litoral Este de la Pcia. de Río Negro (Dptos. de A. Alsina, Conesa, Pichi Mahuida y San Antonio)	1996, 1997, 1998	235.890
Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación (I.R.I.C.E.)	III) Pcias. de Santa Fe, incluyendo los partidos de San Nicolás, Pergamino, Ramallo, N.O. de la Pcia. de Bs. As., y localidades de Bmé. Mitre, Colón, Gral. Arenales, Rojas, Salto y San Pedro	1996, 1997, 1998	180.991
Fundación de la Universidad Nacional del Comahue para el Desarrollo Regional (F.U.N.Y.D.E.R.)	IV) Pcias. de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego	1996, 1997	153.691
Universidad Católica de Córdoba - (U.C.C.)	V) Pcia. de Córdoba (excluido el Departamento de General Roca)	1996, 1997	161.973
Universidad Nacional de Salta (U.N.S.A.)	VI) Pcia. de Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, y Departamento de Santa María de la Pcia. de Catamarca	1996	199.595
Fundación Instituto de Desarrollo Institucional (F.I.D.I.)	VII) Pcias. de Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja y departamentos de La Paz, Recreo, El Alto, La Viña, Catamarca, Miraflores, Capayán, Tinogasta, Belén, Andalgalá y Antofagasta de la Sierra de la Pcia. de Catamarca	1996	275.307
Ecoconsult S.A.	VIII) Pcias. de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa	1996, 1997, 1998	216.070
			1.812.622

Fuente: Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

Gráfico IV.8: Participación de las empresas de supervisión (EMSUP)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Programa

Capítulo V

MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Cuando se hace mención a la evaluación global de un programa parecería que se refiere a una unidad que se ejecuta de manera uniforme. Sin embargo, la gestión de un programa de alcance nacional no es homogéneo; su implementación se ve afectada por la ubicación, tamaño y situación especial de cada localidad y por la aptitud organizacional (flexibilidad del modelo de organización y gestión) para desarrollar una gestión eficiente y eficaz a lo largo del tiempo.

Ante esta situación, para una evaluación provechosa, además de especificar los productos e impactos del programa, es necesario analizar los mecanismos institucionales para alcanzarlos, vale decir que no se trata sólo de evaluar la obtención de metas o el impacto, sino también las formas a través de las cuales se logran o no los objetivos (Sulbrandt, 1989). Subirats dice que aún más difícil que planificar y programar actividades es producir los servicios que lleguen efectivamente a los beneficiarios y que hagan impacto positivo, encontrándose entre ambos extremos diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, construyendo un entramado de actores institucionales, políticos y sociales que influyen en el rendimiento del Programa, vale decir en la efectividad de su implementación (Subirats, 1988).

Los estudios de implementación de políticas públicas y los de teoría de la organización han contribuido a develar un panorama caracterizado por la ausencia de unidad en el sector público, que demuestran que la administración pública no es una organización jerárquica y unitaria, aun cuando para operar eficientemente necesitan actuar como una gran unidad. También la defensa del statu quo, del espacio burocrático y de sus propios intereses provocan diversos tipos de conflictos inter o intrainstitucionales (Aguilar Villanueva, 1993).¹

Los diferentes grupos de funcionarios que participan en la ejecución de los programas tienden, dada su ubicación en la estructura jerárquica de la organización, a tener diferentes valores e intereses y una percepción distinta de lo que se persigue con él. La idea del programa que tiene el directivo superior es diferente de la del ejecutor directo, que tiende a ser particular y fragmentada. También los procesos y las actividades dentro de una organización de alcance nacional y la larga serie de puntos de decisión que aparecen en la implementación de los

¹ Aguilar Villanueva, Luis (1993) Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (comp.). *La implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial, México.

programas sociales, hacen que éstos se prolonguen en el tiempo mucho más allá de lo previsto originalmente.

La implementación constituye la esencia de los programas sociales, es la que efectivamente determina su sentido. Al igual que la definición de la política pública contenida en el acto de sanción no sería más que un marco o una declaración de intenciones, lo mismo ocurre con el diseño de un programa social el cual debe ser sometido a examen por la organización responsable de su ejecución al momento de la implementación.

Los distintos procesos y tareas individuales o colectivas dentro de la organización son importantes, pero ninguno de ellos tiene importancia para los beneficiarios si la organización y el proceso global no funciona. Quién lo hace y cómo se hace son las cuestiones críticas que gobiernan el desempeño del programa.

El objetivo de esta parte del estudio no ha sido el de mejorar la organización del *Proyecto* o los procesos que ella envuelve sino más bien generar conocimientos sobre el modelo organizacional y de gestión utilizado en él. De acuerdo con la concepción de Martínez Nogueira (1998) el modelo organizacional y de gestión incluye la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias (estructura organizativa), los procesos, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc. El modelo de organización provee el marco para la acción en tanto que la gestión es la acción misma. En la investigación se ha puesto el énfasis en el poder, incluyendo visiones y perspectivas de los actores, y en los nudos del *Programa*, mediante la identificación y conceptualización de las dificultades principales de la gestión. Por ello no se presenta el análisis y exposición de todos los detalles de la organización pero sí una mirada de alto nivel, lo suficiente como para poder entender a ambos.

Para alcanzar el objetivo propuesto se ha considerado pertinente realizar el siguiente procedimiento: (i) describir el modelo organizacional de la unidad ejecutora del *Proyecto* - estructura organizativa, estrategia de distribución de poder, cultura organizacional, resumen de características del modelo-; (ii) identificar y describir la secuencia de actividades y procesos que intervienen en la transformación de los insumos del *Proyecto* a productos del mismo; (iii) análisis integral del conjunto de las etapas anteriores y la emisión de conclusiones sobre los nudos y debilidades hallados.

1. MODELO ORGANIZACIONAL

1.1. LA ORGANIZACIÓN

“La organización constituye un sistema socio-técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población externa, que le otorga sentido. Está inserta en un contexto socio-económico y político con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación”. (Schlemenson, 1988).²

El nacimiento de la organización para el desarrollo del *Proyecto* se produjo a mediados de 1993 mediante una Resolución Conjunta de los Ministerios de Economía y Trabajo que creó los órganos responsables de la ejecución del *Proyecto*.³ Por el lado del Ministerio de Economía (MEOSP), responsable general del Programa, se constituyó la “Unidad Ejecutora Central” (UNEC), en el ámbito de la Subsecretaría de Economía Laboral y Social - Secretaría de Comercio de Inversiones. Por el lado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), responsable de la ejecución de dos componentes, se constituyó la Unidad Ejecutora (UE-MTSS), en el ámbito de la Secretaría de Trabajo. Ambas unidades funcionaron como “*unidades ejecutoras de proyectos especiales*”.⁴ Para la solución de conflictos entre ambas unidades ejecutoras la misma Resolución estableció un Consejo Consultivo integrado por cuatro representantes, dos por cada Ministerio. (diagrama V.1).

Por una parte, la UNEC tuvo a su cargo la dirección, coordinación y supervisión general del diseño y ejecución del Programa y la ejecución de los siguientes componentes: (i) Proyecto “Joven” y (ii) Proyecto “Microempresas”. Por la otra parte, la UE-MTSS tuvo a su cargo la ejecución de los componentes: (i) Proyecto “Imagen” y (ii) Fortalecimiento de Oficinas de Empleo “FOE”.

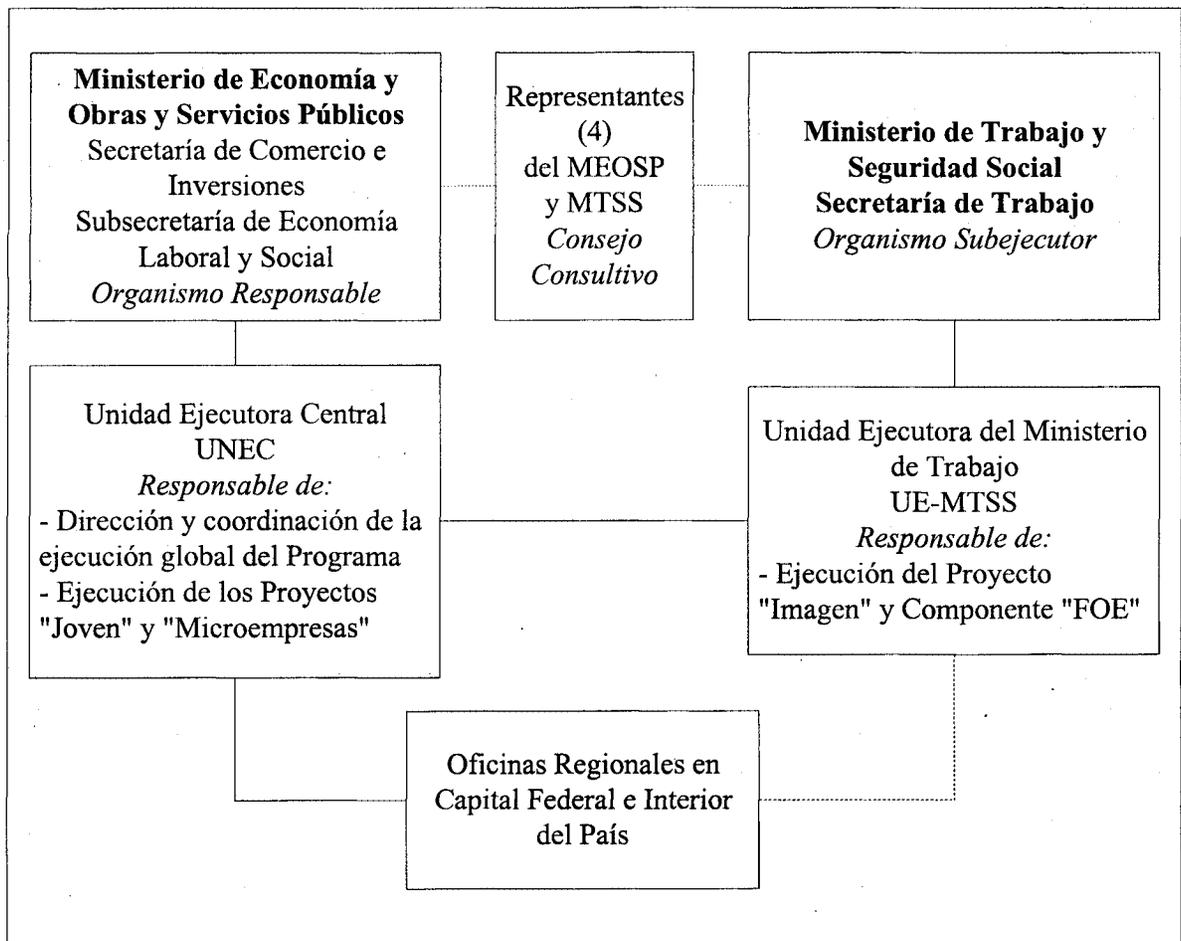
Identificándose a la UNEC como organización focal, el presente trabajo no profundiza en el análisis de la UE-MTSS, la cual coordinó sus operaciones propias bajo la supervisión general de la primera, de quien recibió servicios de apoyo en los aspectos de manejo financiero y de registros contables.

² Schlemenson, Aldo (1988). “*Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*”. Paidós, Buenos Aires.

³ Resolución Conjunta del MEOSP N° 671 y MTSS N° 519 del 24 de junio de 1993.

⁴ El marco legal para la creación de unidades ejecutoras de proyectos especiales fue provisto por el Decreto P.E.N. 1482/90, que también promovió entre otras medidas la organización de la estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Central y descentralizada, la formulación y promoción de la ejecución de la racionalización administrativa resultante de los procesos de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización, etc.

Diagrama V.1: Organismos responsables de la ejecución del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva



Fuente: Resolución Conjunta MEOSP N° 671 y MTSS N° 519 (24-junio-93)

1.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura organizativa de la UNEC fue establecida en base a los requerimientos técnicos y estratégicos de los diferentes componentes definidos por los integrantes del grupo de trabajo que lideró el diseño y lanzamiento del *Proyecto*. Por una parte debía asistir a la vinculación entre la capacitación laboral y las necesidades reales del sector productivo y asegurar la congruencia del servicio prestado a la población destinataria; por otra parte debía configurar una gestión que garantizara la transparencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos. La organización debía ser lo suficientemente flexible para responder rápidamente a las imprevisiones del diseño y la falta de experiencia en la instrumentación y ejecución de este nuevo tipo de programa. En éste, el Estado ya no ejecuta las acciones sino que cumple un rol diferente, quedando circunscrito al diseño general del programa -adaptación

del Chile Joven-, la contratación de los cursos, la supervisión y el financiamiento, con la intervención nuevos actores -empresas de capacitación, de supervisión, de atención a beneficiarios-, la utilización de normas y procedimientos que debían ser ajustados durante la marcha por técnicos nacionales y extranjeros contratados por el *Programa* y la implementación de nuevas tecnologías informáticas que debían dar soporte a la gestión y a la toma de decisiones.

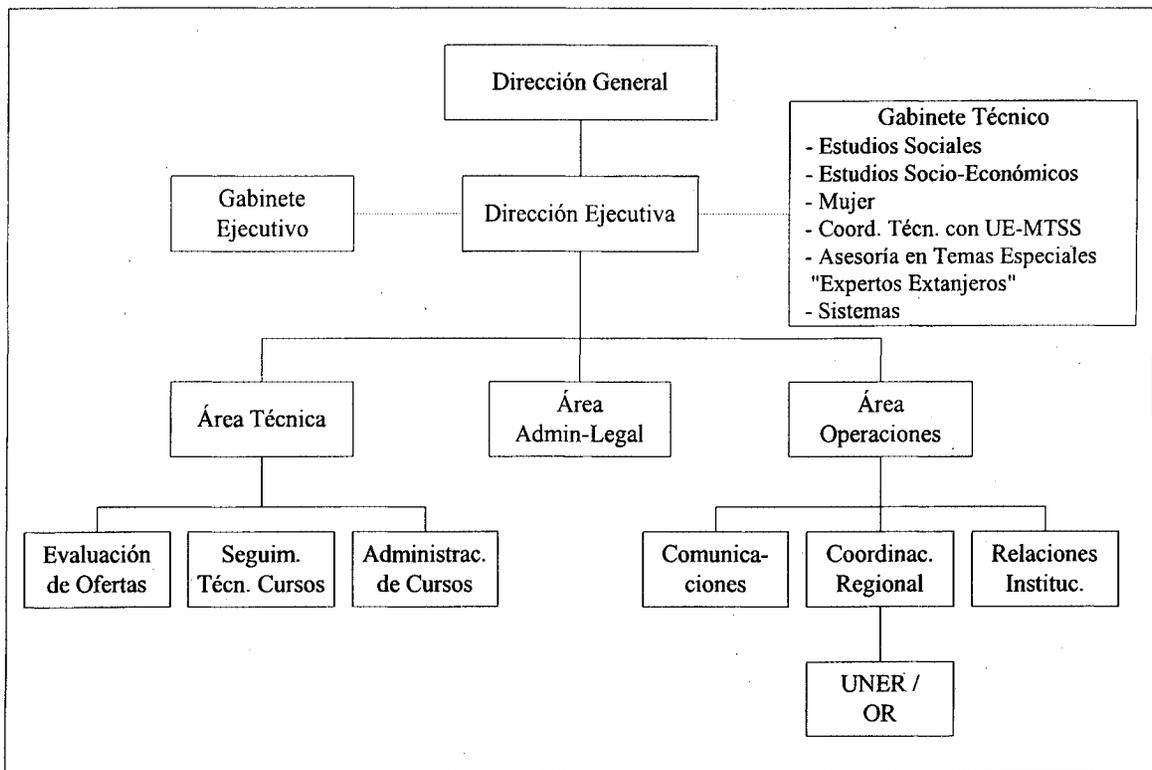
A partir de su nacimiento, la organización tuvo numerosas reestructuraciones para: (i) atender el crecimiento de los niveles de ejecución de acciones, (ii) solucionar los múltiples problemas operativos y de comunicación que obstaculizaban el avance del *Proyecto* y (iii) apoyar los objetivos de la Reforma del Estado y mejorar la posición política de los funcionarios responsables del *Proyecto*.

Más allá a las modificaciones formales de la cantidad de órganos de la UNEC o nombre de los mismos, pueden identificarse tres (3) modelos de organización, según la forma de organización del trabajo, grado de desconcentración de funciones, y papel que desempeñan las oficinas regionales y dependencia funcional y operativa de las mismas. En los dos primeros modelos (agrupados por funciones o procesos, respectivamente), que se sitúan históricamente en los períodos comprendidos entre junio-93 a junio-95 y julio-95 a noviembre-96, la UNEC concentraba todas las funciones previstas en el diseño del *Proyecto* para la ejecución del mismo, en tanto que en el tercer modelo con vigencia plena a partir diciembre-96 la UNEC pasa a desempeñar el papel de coordinadora, resignando los órganos regionales y sus funciones los cuales pasan a depender de la estructura orgánica (Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral) del MTSS.

1.2.1. Primer modelo (junio-93 / junio-95)

Las características del modelo organizacional inicial fueron: (i) organización funcional en el nivel central (áreas técnicas, operativas y administrativas) y (ii) oficinas regionales, en el nivel territorial, con escaso poder decisorio (diagrama V.2). A cargo de la UNEC (sigla que envuelve a toda la organización) estuvo un Director General, asistido por un Director Ejecutivo, ambos designados por el Secretario de Comercio e Inversiones, el segundo a propuesta del primero. Todos ellos provenían de la Fundación Mediterránea.

Diagrama V.2: Estructura organizacional UNEC del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (período junio 1993 a junio de 1995)



Fuente: Documentos del *Programa*

El *Área Técnica* fue la responsable de instrumentar los contenidos de los distintos componentes del PARP y participar en la elaboración y ajuste de los criterios técnico-pedagógicos para la evaluación de las propuestas y ejecución de los cursos de capacitación. También tuvo a su cargo la realización de: (i) la asistencia técnica; (ii) el seguimiento y la supervisión técnica ; (iii) el control de gestión de los cursos y de las pasantías y del cumplimiento de la igualdad de oportunidades entre los sexos.

El *Área Administrativo-Legal* fue la encargada de: (i) garantizar el cumplimiento de los procedimientos jurídico-administrativos y (ii) realizar la actividades de contratación, presupuestación, tesorería y registros contables.

El *Área de Operaciones* fue responsable de: (i) diseñar y coordinar las actividades de promoción, establecer y mantener relaciones institucionales con organismos provinciales, municipales para la difusión del *Proyecto*, y (ii) coordinar la ejecución operativa en las diferentes regiones del país, a través de una red de oficinas regionales -brazo ejecutor del *Proyecto*-.

Las *Oficinas Regionales* -“ventanillas de atención del *Proyecto*”- (OR) fueron en un principio de gestión privada,⁵ identificándose con la sigla UNER (unidades de ejecución regional). Posteriormente, debido a que las entidades para llevar adelante la gestión no alcanzaron el grado de eficiencia y flexibilidad esperado, se decidió el establecimiento de oficinas propias dentro del ámbito de la UNEC. El tamaño de las OR aumentó de acuerdo al nivel de actividad esperado. La función de ellas fue: (i) realizar las actividades de promoción, (ii) atender consultas relativas al *Proyecto*, (iii) efectuar la venta de los pliegos de bases y condiciones para participar en los concursos de propuestas, (iv) recibir ofertas y (v) coordinar la participación de los beneficiarios en los cursos y administrar las acciones realizadas en su ámbito.

Para apoyar las actividades de las diversas áreas y dependiendo directamente del Director Ejecutivo, la UNEC contó con: (i) una Unidad de Sistemas y (ii) un Cuerpo de Asesores - Gabinete Técnico.

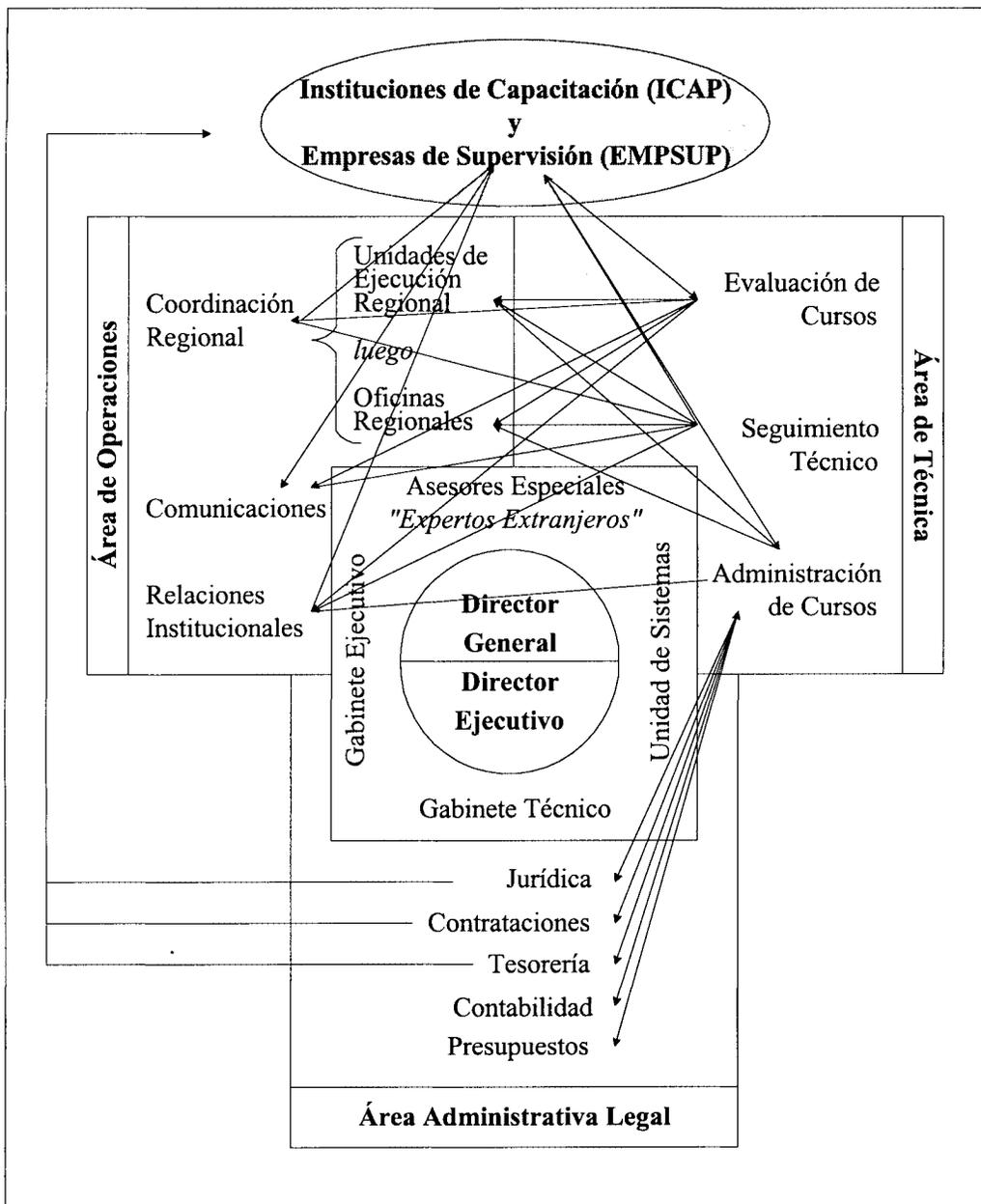
En la puesta en marcha (agosto de 1993), para la realización de la prueba piloto, la UNEC contó con una planta inicial de personal de 210 funcionarios, de los cuales 92 estaban en la oficina central en Buenos Aires y 118 estaban distribuidos en las 23 oficinas regionales. Adicionalmente contó con un grupo de 35 evaluadores y 40 supervisores que trabajaban a tiempo parcial.

El funcionamiento y la organización de la UNEC se complejizó tempranamente debido al: (i) aumento de demandas de actores externos a la organización –beneficiarios, empresas, instituciones de capacitación, autoridades políticas y funcionarios técnicos de las jurisdicciones, organismos nacionales de control e internacionales, entre otros–; (ii) incremento de la dotación de personal, por la conformación de los planteles técnico administrativos en las oficinas regionales en todo el país y las dificultades asociadas a la coordinación de éstos ante la presencia de competencias heterogéneas y la falta de experiencia de trabajo en equipo; (iii) desarrollo y ajuste de los procesos y procedimientos técnico administrativos del Proyecto, dirigidos a la descentralización operativa hacia el nivel regional.

Según surge de la documentación del *Programa*, la multiplicidad de interacciones en la organización hizo de ésta un enredo de vinculaciones (diagrama V.3), que implicaba la duplicación de intervenciones, la falta de cumplimiento de las obligaciones en tiempo y forma, y la dilución de responsabilidades o confusión respecto a las incumbencias de las distintas áreas.

⁵ El servicio de administración y atención de las cuatro oficinas regionales iniciales (tres en el GBA y una en Capital Federal) fue contratado en el mercado, mediante un concurso donde se presentaron 11 ofertas.

Diagrama V.3: Interacciones en el interior de la estructura organizacional de la UNEC del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y documentos del *Programa*

1.2.2. Segundo modelo (jul-95 / nov-96)

Ante las debilidades observadas en la gestión, la necesidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos, fortalecer la organización para emprender una etapa de crecimiento de acciones y dar una mejor respuesta a las demandas del contexto, la Dirección del *Programa* aprobó en el segundo semestre de 1994 una propuesta de trabajo que tuvo lugar entre diciembre

de ese año y junio de 1995, a la que se denominó “la reingeniería”, cuyo objetivo final era producir un cambio organizacional.

El asesoramiento para el diseño de este modelo fue provisto por consultores extranjeros (funcionarios del programa Chile Joven) a un grupo *ad-hoc* constituido por gerentes y consultores *senior* de la UNEC, quienes partiendo del relevamiento de los procesos y actividades principales, la identificación de los indicadores de resultados para cada uno de ellos y el perfil de sus responsables, realizaron una propuesta de redistribución de tareas y responsabilidades (mayor delegación) y la puesta en práctica de actitudes de trabajo basadas en el “*compromiso con los objetivos del Programa*” y “*el servicio al cliente -interno y externo-*”.

Con el nuevo modelo se pretendía atravesar los límites funcionales, desarrollar el trabajo en equipo y mejorar al servicio (interno y externo). Según lo han reconocido informantes claves de la UNEC, la capacitación para el cambio produjo entusiasmo y adhesión de los integrantes de la organización. Sin embargo, al no generarse en forma inmediata las actitudes grupales previstas, el cambio realizado se redujo a un “barajar y dar de nuevo” reflejado por: (i) el agrupamiento de gerencias y unidades del nivel central en base a procesos principales; (ii) la clasificación de las unidades en gerencias directas e indirectas, según su relación con las unidades regionales; (iii) la asignación de nuevas funciones y nuevas responsabilidades a las unidades regionales (diagrama V.4). El resultado de los cambios formales quedó plasmado en la Disposición N° 412 (20/07/95) que incluyó las siguientes novedades:

a- La creación de *Gerencias Zonales*, conceptualizadas como de “servicios directos” cuyo ámbito de acción y su dimensionamiento dependían de criterios de regionalización, a fin de coordinar y supervisar el funcionamiento operativo de las Oficinas Regionales, en relación con las metas y estándares de ejecución comprometidos. Con este cambio se intentaba ordenar los flujos de información y facilitar el seguimiento de los compromisos, agilizar y verificar su cumplimiento. Las funciones que se asignaron a las gerencias zonales pueden resumirse conceptualmente como de planeamiento operativo, apoyo logístico y control de gestión de las regionales.

b- La creación de *Gerencias de Servicios Indirectos* (Mercado; Evaluación; Soporte Tecnológico; Contabilidad y Finanzas; Equipos y de Licitaciones) cuya finalidad fue atender procesos específicos y facilitar la operación de las Gerencias de Servicios Directos. Las nuevas gerencias fueron constituidas a partir de la reestructuración de las antiguas áreas de la UNEC.

c- Conformación de varias Unidades de Asesoría (Evaluación de Impacto y Estudios Especiales; Relaciones Institucionales; Prensa; Control de Gestión; Mujer; Servicios Jurídicos y Revisaciones Médicas) con dependencia directa de la Dirección Ejecutiva, para asistir al conjunto de procesos y actividades del Programa.

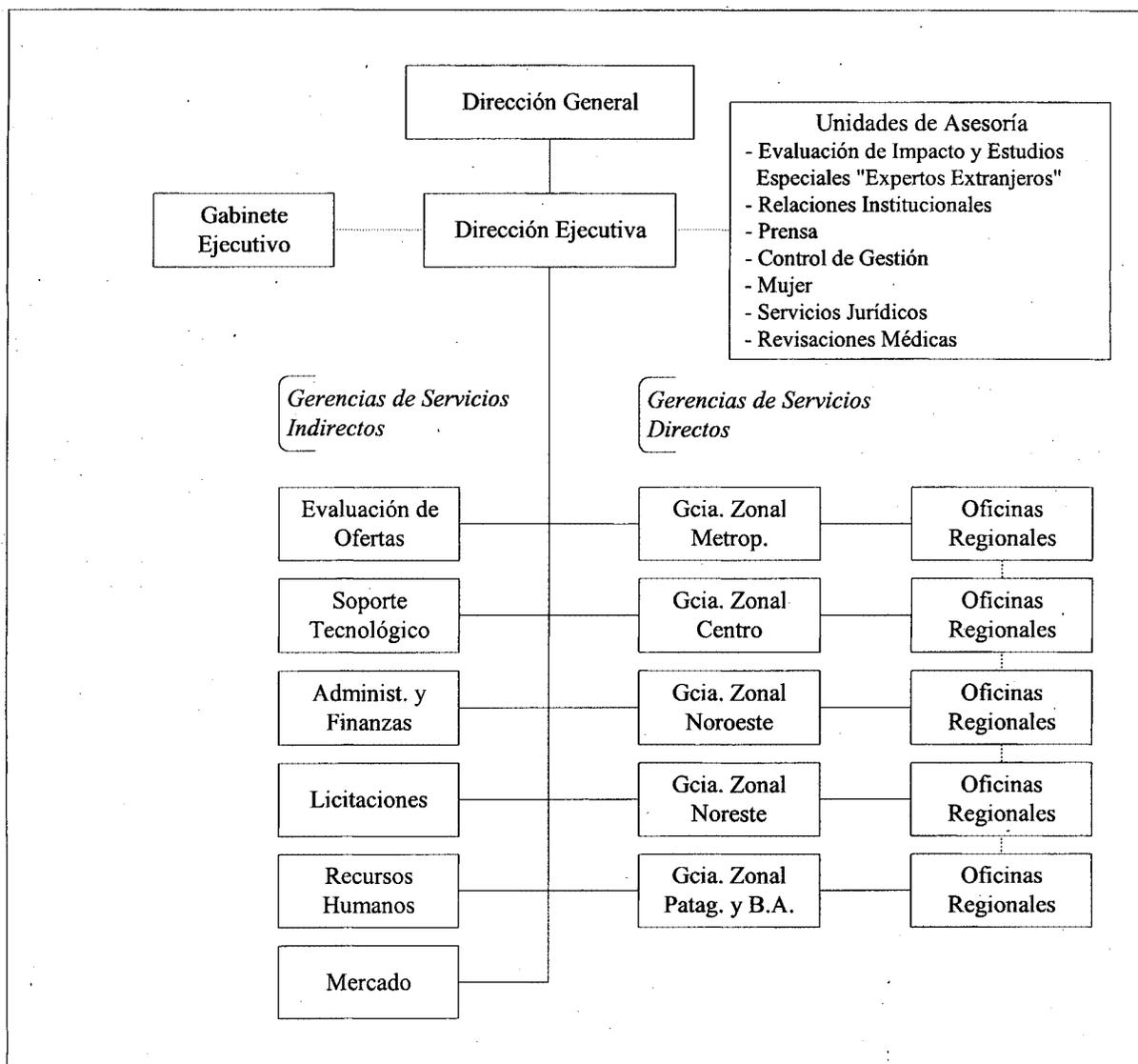
d- Reorganización interna de las Oficinas Regionales en dos áreas funcionales diferenciadas: atención a jóvenes (beneficiarios) y atención a empresas (ICAP y EMPA), más un apoyo administrativo. Se asignaron mayores responsabilidades a las Oficinas Regionales sobre el seguimiento y control de los cursos, fundamentalmente se incorporaron las actividades de seguimiento técnico, designándose al nivel regional como el responsable de la administración de los cursos.

e- Por último, en relación a las contrataciones y a los aspectos técnico pedagógicos se determinó que las Gerencias de Licitaciones y de Evaluación realizarían la licitación, evaluación y contratación de los cursos.

Veinte días después del establecimiento de la nueva estructura organizacional se creó mediante el Decreto del P.E.N. N° 286 (10-08-95) la Secretaría de Empleo y Formación Profesional (SEFP) en el ámbito del MTSS, resultado de la fusión de las Subsecretarías de Economía Laboral y Social del MEOSP y las de Formación Profesional y de Empleo del MTSS. Esto determinó que se resolviera unificar las Unidades Ejecutoras (UNEC y UE-MTSS) a fin de concentrar la ejecución de los cuatro componentes del PARP. Entonces el organismo ejecutor pasó a ser el MTSS y la nueva UNEC se mudó al ámbito MTSS en la estructura de la SEFP quedando a cargo de todos los componentes del PARP.

Es de destacar que los cambios realizados en la organización tenían como objetivo subyacente fijar las bases del brazo operativo territorial que debía sostener las acciones de la nueva Secretaría de Estado. Desde la perspectiva del personal que se desempeñaba en el MTSS la organización del PARP (configurada por una amplia disponibilidad de recursos económicos, físicos, sistemas y equipos informáticos y de telecomunicaciones de última generación, consultores muy bien remunerados, etc.) representaban lo nuevo -el avance de lo privado sobre lo público, los consultores sobre la planta permanente-, siendo presentada con un halo de eficacia y promocionada por las propias autoridades como el modelo empresarial de organización y gestión capaz de sustituir los principios burocráticos de la administración pública.

Diagrama V.4: Estructura organizacional UNEC del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (período julio 1995 a noviembre de 1996)¹



Fuente: Documentos del Programa

¹ No se incluyen las modificaciones producidas en el año 1996 (disminución del número de Gerencias Zonales y la transformación de las Oficinas Regionales en Gerencias de Formación Profesional) por ser un periodo de transición hacia el tercer modelo.

1.2.3. Tercer modelo (dic-96 / dic-00)

El cambio de contexto institucional trajo consigo el cambio de la estructura organizativa del Programa, dentro de un proyecto más ambicioso manejado en forma muy reservada que contemplaba la creación de un organismo descentralizado (Administración Nacional de Empleo y Capacitación Laboral –ANECL–),⁶ bajo la tutela de la SEFP, que tendría como

⁶ La propuesta fue presentada al Banco Mundial como objetivo del proyecto de fortalecimiento informático a ser ejecutado en el marco del Proyecto PNUD ARG/96/001 – con financiamiento del Préstamo BIRF 3957-AR y a la Secretaría de la Función Pública para su aprobación, siendo rechazada en ésta.

responsabilidad la administración y ejecución de todos los programas de empleo y capacitación laboral utilizando para ello como columna vertebral la mayor parte de la estructura de la UNEC.

En ese camino, en febrero de 1996 se dieron los primeros pasos eliminándose o reduciéndose las funciones de aquellas áreas que podían superponerse con sus similares en la SEFP o en el MTSS (Gerencia de Mercado, Unidades de Prensa, Relaciones Institucionales), siendo el más trascendente el cambio de dependencia funcional y operativa de las oficinas regionales operado a través de su absorción por las Gerencias Regionales de Formación Profesional (GRFP), creadas por Resolución MTSS N° 101/96 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral. En forma simultánea se eliminan las oficinas regionales como tal y posteriormente las GRFP pasan a denominarse Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECL). Esta medida tenía como objetivo el aprovechamiento de la capacidad instalada en la oficinas regionales, en cuanto a recursos materiales y el saber hacer que había adquirido el personal contratado. También se disminuyó a tres la cantidad de Gerencias Zonales que anteriormente eran de cinco.⁷ No obstante este cambio formal, las GECL estuvieron hasta noviembre de 1996 bajo la coordinación de las Gerencias Zonales. Es de destacar que en forma casi simultánea a la salida de Domingo Cavallo del Ministerio de Economía (julio 1996) se produjo el aborto del proyecto ANECL, produciéndose pocos meses después la renuncia del Secretario de Estado de la SEFP, para ese entonces denominada Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

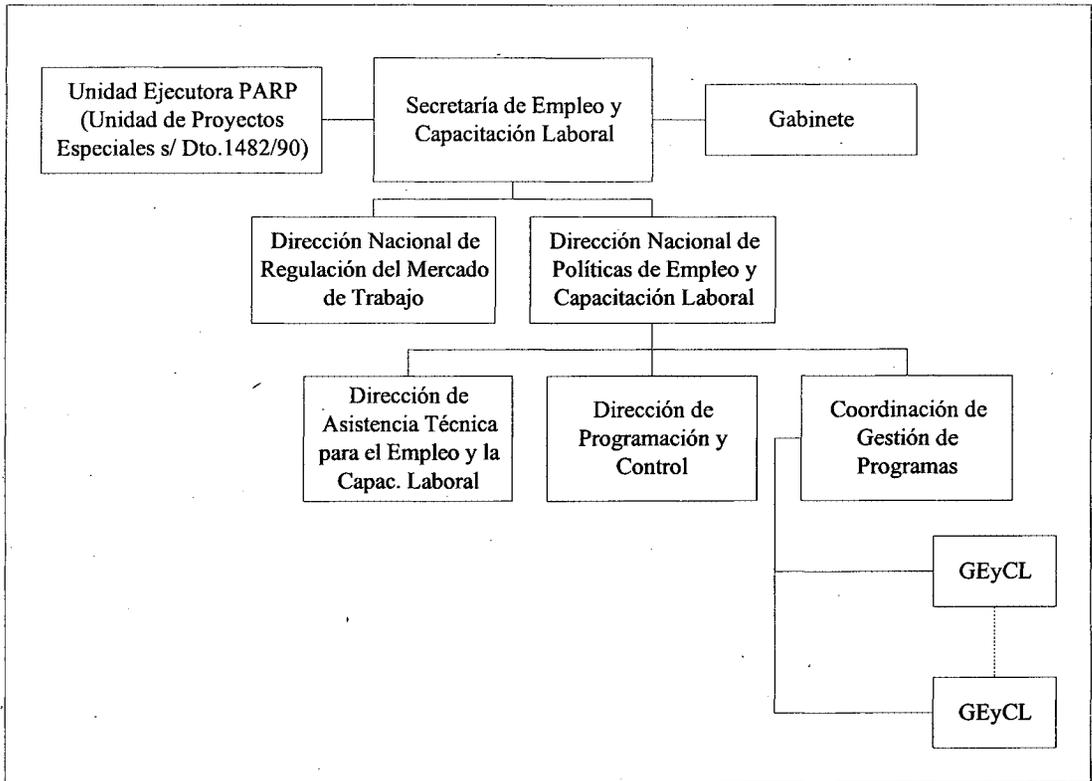
En esa época (julio – agosto 1996) se registró el mayor nivel de ejecución mensual del Programa realizándose la capacitación en forma simultánea de aproximadamente 30.000 jóvenes.

En diciembre de 1996, se avanza en la reestructuración iniciada a comienzos del año pero desconcentrándose de la UNEC las funciones de operación que eran coordinadas hasta entonces por las Gerencias Zonales, pasando las GECL a depender en la práctica de la Coordinación de Gestión de Programas ubicada dentro de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral en el ámbito de la SECL. A partir de ese momento la UNEC pasa a desempeñar el rol de coordinadora en lugar de ejecutora, limitándose su función a la producción de normativa, criterios e instrumentos de administración, capacitación y asistencia técnica a nivel regional, y monitoreo de procesos, teniendo responsabilidad exclusiva sobre las

⁷ Si bien la Dirección del Programa expuso que esta disminución se debió a haberse completado la instalación de todas las oficinas también influyó el hallazgo de irregularidades producto de la vínculos existentes entre gerentes del Programa e ICAP prestadoras de servicios (zona oeste del GBA y Córdoba).

actividades de presupuestación, compras y contrataciones, pagos y registración contable y patrimonial. En relación con los aspectos técnico-pedagógicos, su responsabilidad alcanza a la convocatoria a llamados a licitación, la evaluación y contratación de cursos y las acciones correctivas y punitivas frente a desvíos e incumplimientos (diagrama V.5).

Diagrama V.5: Estructura de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (diciembre 1996)



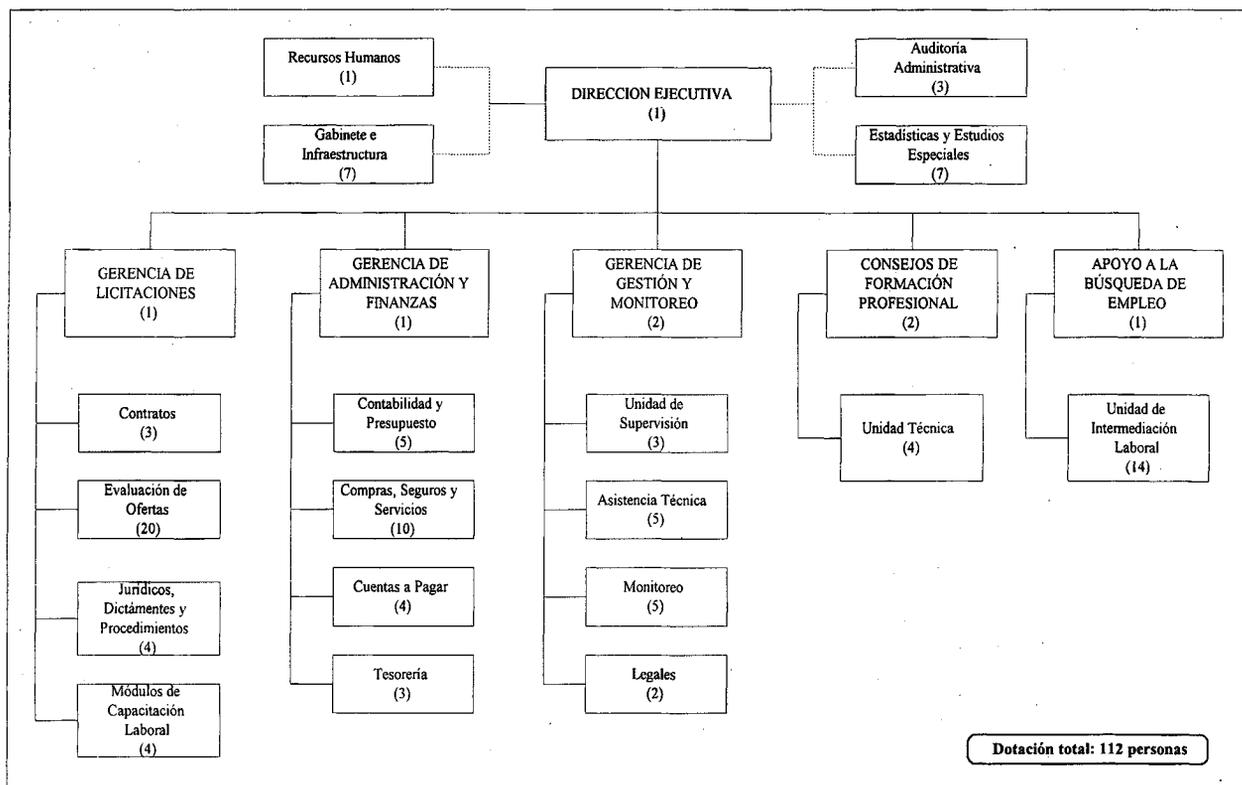
Fuente: Documentos del Programa

Los cambios producidos se plasmaron en una nueva estructura en la que desaparecieron las gerencias zonales, quedando la UNEC reducida a cuatro gerencias y dos unidades de apoyo: (i) Licitaciones, (ii) Administración Finanzas y Servicios, (iii) Asistencia y Seguimiento Técnico, (iv) Estadísticas y Estudios Especiales; (v) Gabinete de Dirección; (vi) Auditoría Administrativa.

Con algunas modificaciones introducidas en agosto de 1997 (la Gerencia de Asistencia y Seguimiento Técnico pasó a denominarse de Gestión y Monitoreo, se incorporaron las unidades Consejos de Formación Profesional y Apoyo a la Búsqueda de Empleo) producto de los nuevos componentes de la Fase II del Programa (PAPEJ) la estructura organizativa anterior se mantuvo hasta fines de 1999 con una dotación de aproximadamente 112 personas (diagrama V.6). A

partir de entonces, con la gestión del gobierno de Fernando De la Rúa, se produjo la supresión de las áreas de Licitaciones, Auditoría Administrativa y Estudios y Estadísticas

Diagrama V.6: Estructura organizacional UNEC del PARP y PAPEJ (período: diciembre 1996 a fines de 1999)



Fuente: Documentos del Programa

1.3. ESTRATEGIA DE DISTRIBUCIÓN DE PODER

La estructura de la organización es el ámbito donde se ejerce el poder, en ella se toman las decisiones y se desarrollan las actividades. La distribución del poder en la organización se conceptúa como el grado de centralización (Richard Hall, 1996).⁸ Para caracterizar la menor o mayor delegación del poder resulta de utilidad comparar el tipo vigente en la organización versus los diversos tipos con mayor o menor grado de centralización: (i) concentración, donde todos los procesos se agrupan en un conjunto reducido de unidades; (ii) desconcentración, los procesos se distribuyen en diversas unidades; (iii) descentralización, las unidades tienen autonomía para definir su estructura interna, tecnologías de producción y distribución, objetivos, etc. sin que por ello deje de cumplir con la misión que le ha sido encomendada; (iv)

⁸ Hall, Richard (1996). *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados*. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. 6ta. edición. Buenos Aires.

terciarización o externalización, donde existen contratos con instituciones externas para ejecutar procesos o actividades.

Los postulados definidos en la configuración del modelo de organización y gestión fueron la centralización normativa (para responder a la necesidad de generar las condiciones para la regulación y el control) y la descentralización operativa (para vincular a la organización con los requerimientos externos). Se puede observar que la lógica de su construcción ha respondido a la institucionalización de los mecanismos mercado como respuesta para solucionar una gran variedad de problemas sociales y al retroceso del aparato del Estado en sus relaciones y responsabilidades con los más pobres.⁹

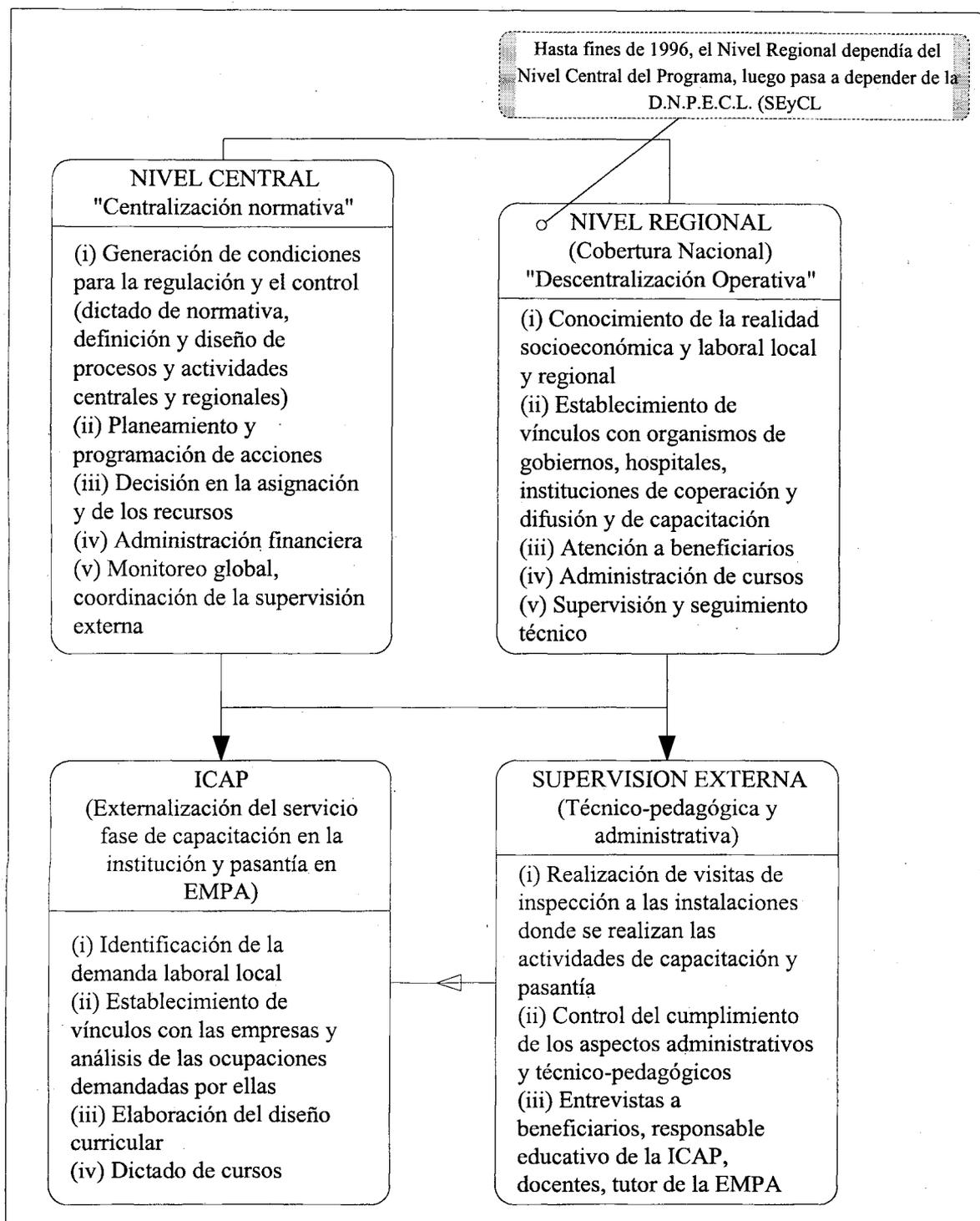
En el modelo se concibió la concentración de todos los aspectos normativos en el nivel central (lo cual quedó documentado en el reglamento operativo del PARP), que también ha tenido a su cargo la ejecución directa de los procesos que involucran las decisiones centrales en la asignación y administración de los recursos, no previéndose en el diseño del Proyecto el manejo por parte de éste de la información sobre los mercados locales, la pertinencia de las ofertas y la capacidad de los proveedores. Al incluirse como parte del modelo la descentralización operativa, el nivel regional es quien ha tenido el contacto con la realidad social, ocupando una posición estratégica en el apoyo y seguimiento de la ejecución a cargo de terceros. No obstante esta ubicación, este nivel ha tenido escasa participación en el planeamiento de los procesos a su cargo o en los de aquellos en los cuales tiene un papel importante, lo cual ha representado una restricción en la incorporación de las diferencias regionales en la especificación de los diversos procesos de gestión, asimismo ha tenido exigua autonomía para la toma de decisiones y resolución de conflictos respecto de la ejecución del servicio (diagrama V.7).

La conformación de la jerarquía imperante en la UNEC, desde la perspectiva de las relaciones de poder, era homogénea. Los decisores fueron nombrados por el Secretario de Comercio e Inversiones y el Subsecretario, quienes a su vez respondían políticamente al Ministro de Economía. Con respecto al grupo más cercano a la Dirección, sus integrantes habían formado parte del equipo de diseño o tenían estrechas relaciones con él por razones de parentescos o conocimientos personales de largo tiempo. Los mecanismos de coordinación de acciones entre ambos niveles estuvieron signados por la informalidad propia de la etapa inicial, esto

⁹ En julio de 1989 el entonces presidente de Argentina (Carlos Menem) dijo: "Las políticas de mercado son las mejores, no solo para Argentina sino para el mundo, para todos. El Estado se ha derrumbado, ya no funciona. La mentalidad de los argentinos ya ha comenzado a cambiar, no hay otro camino". Salvatore, Ricardo D. (1991) "Reformas de mercado y el lenguaje de la protesta popular".

constituyó la impronta de la vinculación entre ambos niveles, más allá de los distintos cambios estructurales o institucionales que sufrió la organización.

Diagrama V.7: Estrategia de distribución de poder del modelo organizativo del PARP-PAPEJ



Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Programa

1.4. CULTURA ORGANIZACIONAL¹⁰

La cultura organizacional se define como un sistema de significados (normas, valores, códigos éticos y de comunicación, pautas de interacción, etc.) compartido por los actores del *Programa*, constituyéndose en un rasgo distintivo de la organización. Cuando una organización se institucionaliza, adquiere vida propia y valor propio y no precisamente en razón de los bienes y servicios que produce. La institucionalización sirve para que los miembros lleguen a comprender de manera común cuál es la pauta apropiada.

Las costumbres y las tradiciones presentes en la UNEC, su manera de hacer las cosas en general, se deben en gran medida a lo que se hizo antes y al grado de reconocimiento que se ha recibido con esas actitudes. Esto conduce a la fuente básica de la cultura organizacional proveniente de sus fundadores. Ellos fueron los ideólogos de lo que debía ser la organización, influenciados por el modelo del programa “Chile Joven”. En los comienzos, el tamaño de ella facilitó a los fundadores transmitir sus pensamientos a todos los miembros de la organización. El conocimiento de la cultura organizacional permite predecir el desempeño esperado de sus miembros y la influencia de éstos en el desarrollo del *Proyecto*.

De una encuesta realizada en 1999 a 100 consultores de la UNEC sobre un total de ciento 109, de los cuales el 70% tiene una antigüedad superior a cinco años se han extraído entre otras las siguientes conclusiones: (i) por una parte el 55% de las respuestas tiene una opinión desfavorable hacia el Programa, con fuertes cuestionamientos al diseño del mismo (el 21% de los entrevistados tiene la percepción que no se atienden los intereses de los beneficiarios, destacándose que priman los intereses personales y políticos o no se tiene en cuenta la realidad del contexto), reconociendo que hay muy bajo grado de articulación y coordinación dentro de la UNEC y de ésta con otros órganos de la SECL, también se admite el fracaso en cuanto al cumplimiento de los objetivos del *Proyecto* y la falta de eficacia en el seguimiento de las acciones sustantivas (ejecución de cursos) y a la evaluación de la calidad de las mismas, aun cuando exista apego al cumplimiento de normas y procedimientos; (ii) por otra parte el 35% de las respuestas mencionan los aspectos positivos del *Proyecto*, destacando que éste ha sido necesario e importante y necesario para la sociedad, ha contado con excelentes recursos entre los que se destacan los humanos, sintiendo los consultores gran satisfacción en haber

¹⁰ “Cultura es un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna-, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas”. Schein, Edgard. (1989). “El liderazgo y la cultura empresarial”. Plaza y Janes, Barcelona.

participado en el mismo; (iii) el 10% restante señala que las metas en sí fueron cumplidas, brindándose también contención a los desocupados. Este último grupo de gente piensa que el *Proyecto* ha tenido un desempeño exitoso mientras estuvo en la órbita del Ministerio de Economía, para luego decaer como consecuencia de distintos factores vinculados a los cambios institucionales, principalmente el aislamiento de la organización en el Ministerio de Trabajo y a los frecuentes cambios en la conducción del Programa (promedio uno por año).

La organización ha tenido serias dificultades para integrarse en el ámbito del MTSS, al cual ingresa de lleno a principios de 1996 como una fuerza propia del Secretario de Empleo y Capacitación Laboral formada por equipos técnicos, operativos y administrativos, compactos y avasallantes. Ante el fracaso del proyecto ANECL (ver punto 1.2.3. de este capítulo) y la del Director General (cambio de Secretario de Empleo y Capacitación Laboral) la organización construyó mecanismos de autodefensa, consistente en el abroquelamiento y la mutua protección ante la mirada externa de los órganos establecidos en el MTSS.

La imagen de sí misma que ha transmitido la organización a través de sus miembros procede de las declaraciones formales y de intención antes que desde el reconocimiento generalizado de su comportamiento (procesos y resultados) observable por los demás. Ha predominado el “somos lo que creemos ser” por sobre “somos aquello que hacemos”.

En general la organización muestra empeño por producir resultados, pero no está segura de si éstos serán buenos o malos hasta que se produzcan, y aparentemente ni aun entonces. Para la medición de eficacia de resultados, la organización ha funcionado como un sistema reactivo: cuando se evidencia o detecta un error o desvío se corrige, destinándose la mayor parte del tiempo y esfuerzos organizacionales a remediar errores antes que a prevenir las posibles causas de los mismos. El haber mantenido esta tendencia, unido a la falta de retroalimentación del entorno, ha sido causa del desconocimiento de los propios desvíos o incumplimientos.

Ante la necesidad de resolver problemas (internos o externos) la organización ha procurado hacerlo profesionalmente, tendiendo a incorporar en la discusión a la mayor cantidad de partes involucradas aunque limitadas al nivel gerencial y al staff, realizando reuniones grupales, donde el clima es respetuoso permitiéndose la participación de todos. La tendencia de la organización es la reflexión antes que la acción, destacándose como productos de las reuniones los acuerdos sobre las causas que justifican los errores, conflictos o fracasos.

1.5. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE ORGANIZACION

Mintzberg destaca que muchos problemas de diseño organizacional provienen de la hipótesis de que todas las organizaciones son iguales: simples colecciones de partes componentes a las cuales se les pueden agregar y quitar elementos de estructura (bazar organizacional) sin tener en cuenta que las organizaciones eficientes buscan la consistencia entre sus partes componentes y no introducen modificaciones sin considerar cómo éstas afectan a las demás¹¹ (estructura organizativa, distribución de poder, cultura, etc.)

Los modelos organizacionales pueden tomar diversas formas, según cómo se relacionan los actores entre sí, las posibilidades de interacción con los beneficiarios, el grado de homogeneidad que éstos tienen, etc. Al respecto, los requerimientos sustantivos de los programas sociales traen consigo la necesidad de adecuar la organización a ellos.

La falta de capacidad de gestión de las organizaciones estatales ha dado lugar a que se implementen procesos de reformas y modernización en la gestión de programas sociales que tienen como objetivos centrales la cobertura y los costos del programa más que el impacto sobre los beneficiarios. En general ha existido un alto grado de reconocimiento para aquellos organismos que alcanzan los niveles previstos de ejecución presupuestal y cumplen las metas de producción con la distribución prefijada, en otras palabras para los que ejecutan o gastan.

En el caso de estudio la configuración ha debido atender las características de las unidades involucradas que dan cuenta de los procesos centrales y actividades de apoyo (contratación de cursos, incorporación de beneficiarios, ejecución de cursos, monitoreo, etc.). Asimismo, lo mencionado en el párrafo anterior ha determinado que el diseño de la organización se centrara en la eficacia y eficiencia en la generación de productos y no en su impacto, asumiéndose éste como un dato. Los acuerdos suscritos con el BID ponen mayor énfasis en las metas a alcanzar (100.000 beneficiarios capacitados para el primer tramo y 180.000 para el segundo) que en los indicadores de impacto (se fijó en el primer tramo que un 20% de los egresados de los cursos de capacitación y pasantías encontraría empleo como obreros "semi-calificados", eliminándose este indicador en el 2do. tramo).

La organización ha tenido objetivos claros en sus comienzos, vinculado a las necesidades políticas de cambiar la imagen del Estado, asociado a un modelo de gestión pública acorde con el proceso de reforma y modernización del Estado. Esto se reflejó en fuertes exigencias para

¹¹ Mintzberg, Henry (1998) *Diseño Organizacional: ¿Moda o buen ajuste?*; en *Oficio y Arte de la Gerencia* Vol. II, Selección de Bower, Joseph. Grupo Editorial Norma

lograr metas de cobertura y producción según los costos y tiempos previstos.

La estructura descansa, en la misma forma que en el modelo burocrático profesional y el adhocrático, en profesionales expertos que realizan el grueso de su trabajo, pero en este caso deben trabajar en equipo para ajustar técnicas y procedimientos existentes en vez de trabajar por separado para crear cosas nuevas. Los profesionales están dispersos por toda la estructura, en la base operativa, en la línea media, en el vértice y en el staff de apoyo.

La estrategia no se ha formulado en la cúspide de la estructura y se ha ejecutado luego más abajo, sino que el primer nivel es quien comunica sus requerimientos y las estrategia se diseña a través de múltiples opiniones del staff y una parte de los gerentes (grupo de confianza de la Dirección).

La coordinación debía llevarse a cabo mediante la estandarización de tareas y destrezas técnicas más que de los procesos de trabajo que se aplican en las diferentes regiones, donde existe una relativa independencia operativa, debiendo respetarse las restricciones impuestas por el aplicativo informático.

La toma de decisiones es un proceso inundado de comunicaciones –parece que nada se hace sin que todo el mundo tenga que hablar con todos los demás–, esto ocurre particularmente en el nivel central en los aspectos inherentes al diseño, asignación de recursos, monitoreo y evaluación; en el nivel regional, más allá de las decisiones de tipo rutinario inherentes a la administración y seguimiento de los cursos, ellas son limitadas y en muchos casos requieren de la intervención central.

Las necesidades del nivel político de mostrar resultados, las dificultades para implementar o cumplir las actividades inherentes al nivel regional con escasa formalización de canales de comunicación con el nivel central, los cambios institucionales y reposicionamiento político dieron lugar a modificaciones en la configuración de la organización. En ésta se plantearon un conjunto de principios, prácticas y técnicas que han buscado diferenciarse del modelo tradicional, estableciéndose rasgos que conforman un modelo “post-burocrático” que combina en partes iguales características de los modelos adhocrático e integración homogénea y en menor medida el burocrático. El nuevo paradigma incluye: (i) un nuevo perfil de administrador (director ejecutivo) o gerente, orientado por la búsqueda de resultados y evaluado según la utilización de los créditos presupuestarios; (ii) el uso de nuevas tecnologías –información, administración de la calidad total, reingenierías de procesos, marketing, planificación estratégica–; (iii) la separación de actividades de financiamiento y prestación de servicio,

introduciendo las fuerzas de mercado en el aparato del Estado; (iv) la reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia

Diagrama V.8: Características del diseño de la organización ejecutora (UNEC)

1. Criterio básico de desempeño idea fuerza	2. Organización del trabajo	3. Componente clave	4. Criterio de departamentalización
- Eficacia y eficiencia en la producción y distribución del servicio - Satisfacción de los clientes	- Procesos integrados - Procesos multidisciplinarios - Actividades de alta especialización	- Nivel estratégico (alta gerencia) en los momentos de diseño y operación - Nivel táctico y operativo en los momentos de operación	- Funcional (Gcias. de Adm. y Finanzas, Soporte Tecnológico, Estad. y Est. Espec.) - Por producto y cliente (Gcia. de Eval. y Asist. Técnica, Asistente Técnico y Oficial de Curso, Atención a Benef.)
5. Mecanismos de control	6. Mecanismos de coordinación	7. Conocimientos requeridos	8. Liderazgo y estilo de dirección
- Medición de estándares de producción - Supervisión	- Estandarización de tareas - Estandarización de destrezas - Ajuste consensuado entre equipos de trabajo	- Generalista y profesionalizado para el nivel estratégico - Generalista para el nivel gerencial regional - Profesionalizado para el nivel táctico u operativo especializ.	- Orientado a los procesos y personas. - Participativo
9. Proceso de toma de decisiones	10. Mecanismos de solución de conflictos	11. Orientación de la gestión	12. Contexto
- Centralizado (diseño, asignación de recursos, monitoreo, evaluación) - Desconcentrado (administración de cursos)	- Consenso, con fuerte influencia de grupo de diseño del nivel estratégico	- Por la oferta que realizan las ICAP (no se realizan estudios de demanda)	- Relativamente estable y previsible (contexto interno) - Estable y previsible (contexto externo)
13. Propensión al cambio	14. Métodos de trabajo, programabilidad tareas de producción	15. Estimulo del trabajo en equipo	Clasificación del modelo
- Alta (múltiples cambios de estructuras, reformulación y ajustes de diseños de procesos y actividades)	- Alta programación de tareas para la mayoría de los procesos y actividades - Baja programabilidad de recursos en procesos o actividades que dependen del contexto	- Alto (se fomenta el trabajo interáreas, discusión de temas, producción grupal)	Este modelo plantea un conjunto de principios, prácticas y técnicas que conforma un modelo "post-burocrático" que combina en partes iguales características de los modelos adhocrático e integración homogénea y en menor medida el burocrático

Integración homogénea

Burocrático

Adhocrático

Clientelar

Fuente: Elaboración propia en base a documentación del Programa, aplicando la matriz desarrollada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL (diagrama V.9). Serie Políticas Sociales Nro. 25 (1998), "Gestión de programas sociales en América Latina" (Vol. 1)

Para identificar las características del modelo de organización, se tomó en cuenta dos variables principales: (i) grados de estandarización de los servicios y (ii) homogeneidad o heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados. Con respecto a la organización se analizó y encasilló quince categorías (1. criterios básicos de desempeño; 2. organización del trabajo; 3. componente clave de la estructura; 4. criterio de departamentalización; 5. mecanismos de control; 6. mecanismos de coordinación; 7. conocimiento requerido de componente clave; 8. estilo de conducción; 9. proceso de toma de decisiones; 10. mecanismos de solución de conflictos; 11. orientación de la gestión; 12. contexto en que se aplica; 13. propensión al cambio; 14. programabilidad de las acciones; 15. estímulo del trabajo en equipo) efectuándose luego su comparación con los campos correspondientes de la matriz de la matriz elaborada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL (diagrama V.9) de la que se derivan cuatro tipos ideales:

(i) Modelo burocrático: el trabajo del núcleo operativo es rutinario y repetitivo; el criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia; el mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre la base de líneas de autoridad; el control se ejerce desde el centro, configurando una cultura de poder.

(ii) Modelo adhocrático: este modelo es adecuado cuando existe una población heterogénea; la gestión descentralizada es una de sus expresiones típicas; este modelo favorece el trabajo en equipo y el ajuste mutuo como mecanismos de coordinación, ya que los procesos de trabajo exigen información y colaboración continua de todos los miembros de la organización involucrados en el proceso.

(iii) Modelo de integración homogénea o gestión segmentada: se corresponde con proyectos dirigidos a una población homogénea con productos no estandarizados, es el caso en el que existen distintas líneas de productos destinadas a un mismo segmento poblacional; tiene tareas de carácter rutinario, pero de orientación externa, requiriendo coordinación intersectorial; la dirección y el rol de los operadores son los componentes clave.

(iv) Modelo clientelar: se caracteriza por la prestación personalizada de los bienes o servicios que entrega el programa; el beneficiario adquiere un rol protagónico en la evaluación de la pertinencia de los bienes o servicios recibidos; la organización del trabajo está basada en un análisis de la demanda de los beneficiarios.

Diagrama V.9: Matriz de características de los modelos de organización de los programas sociales

		PRODUCTOS							
		ESTANDARIZADOS				NO ESTANDARIZADOS			
		1. Eficacia y eficiencia del modelo productivo	2. Especialización y fragmentación	3. Tecnop-estructura	4. Funcional	1. Coordinación y gestión de redes	2. Profesionalización	3. Mandos medios	4. Divisiones funcionales y territoriales
POBLACIÓN OBJETIVO	HOMOGÉNEA	5. Supervisión directa y jerárquica	6. Estandarización procesos y reglas	7. Especializado, base limitada	8. Autocrático, jerárquico	5. Sistemas de control de gestión	6. Estandarización de productos.	7. Intermedio	8. Mixto
		9. Regulado. Formal Centralizado	10. Jerarquía	11. Gestión orientada por la oferta	12. Estable y predecible	9. Formal	10. Comité	11. Gestión influenciada por la oferta	12. Estable pero con aleatoriedad
		13. Estabilidad	14. Programable	15. Bajo	<i>Burocrático</i>	13. Intermedio	14. Intermedio	15. Moderado	<i>Integración homogénea</i>
		1. Individualización de la prestación		3. Núcleo operativo	4. Por producto, por cliente	1. Aprendizaje	2. Profesionalización	3. Staff de apoyo o núcleo operativo	4. Equipos de trabajo
	HETEROGÉNEA	5. Estándares de servicio y satisfacción al cliente	6. Estandarización de destrezas	7. Especializado a nivel sustantivo	8. Participativo a nivel sustantivo	5. Autosupervisión y autocontrol	6. Ajuste mutuo	7. Generalizado (base amplia)	8. Participativo
		9. Informal	10. Comité	11. Gestión orientada a la demanda	12. Estable pero con aleatoriedad	9. Formal	10. Equipos de trabajo	11. Gestión influenciada por la oferta	12. Estable pero con aleatoriedad
		13. Intermedio	14. No programable para tareas sustantivas	15. Moderado	<i>Clientelar</i>	13. Intermedio	14. No programables (heurística)	15. Alto	<i>Adhocrático</i>

Fuente: Elaboración propia en base a graficación de la matriz desarrollada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL

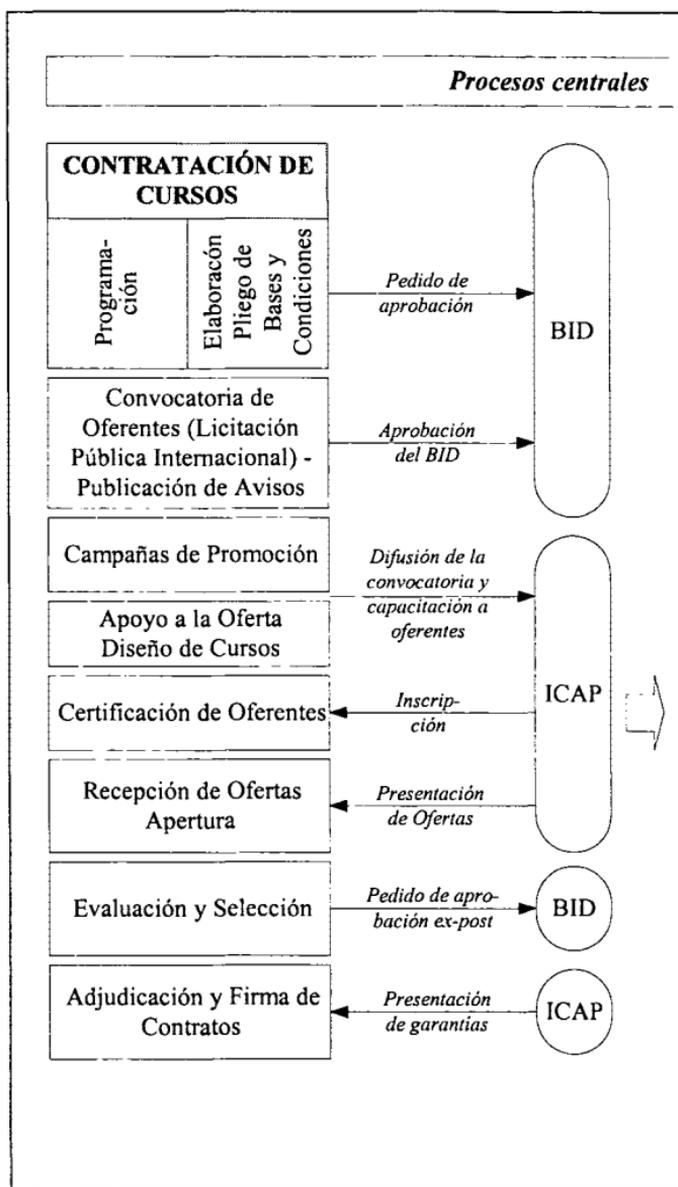
2. PROCESOS Y ACTIVIDADES

El Programa ha desarrollado un conjunto amplio de procesos¹² para el diseño, producción y distribución de sus productos (capacitación laboral). Algunos de éstos son específicos e inherentes a las acciones sustantivas (procesos centrales)¹³ y otros son transversales a todas las acciones (procesos y actividades de apoyo “soporte del Programa”). Para la descripción de los

¹² Del mismo modo que los procesos de producción o de negocios, los procesos centrales o de apoyo de un programa social se pueden definir como una serie de actividades vinculadas, que toma insumos y los transforma en productos, los cuales en una política pública deberían generar impacto positivo. Las actividades, articuladas entre sí, constituyen una condición para la generación de los productos.

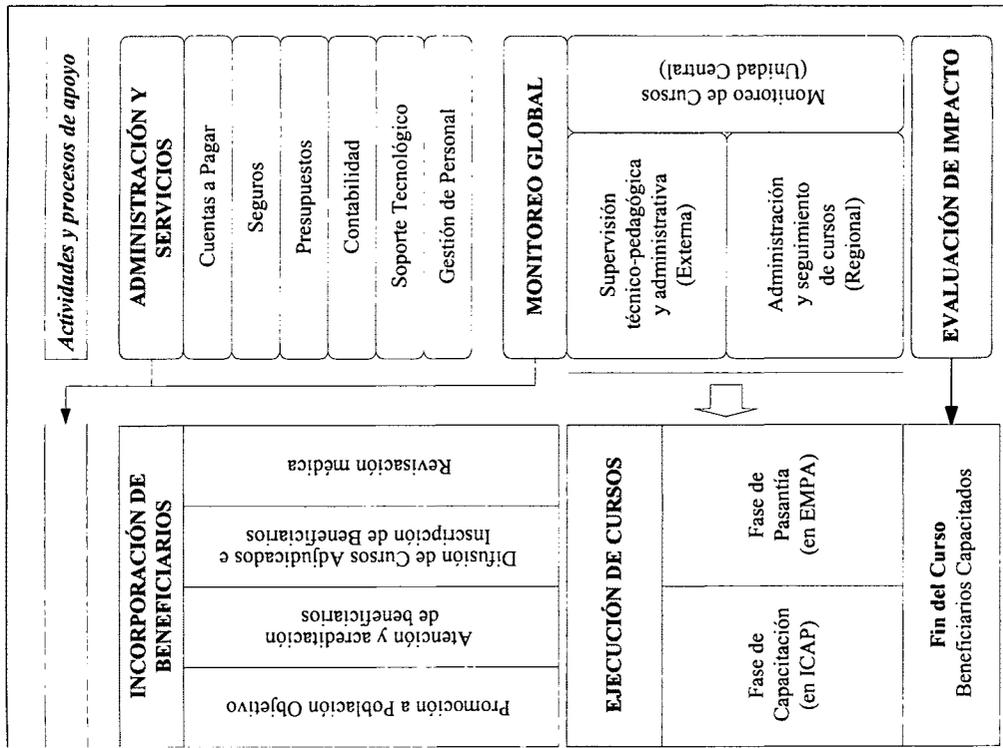
¹³ El análisis de los procesos centrales se orienta, mediante la observación sistémica, hacia el descubrimiento del grado en que ellos contribuyen a alcanzar los objetivos de impacto y/o eficiencia del Proyecto.

Fuente: Elaboración propia



procesos, se ha partido del esquema general procesos y actividades de la gestión (diagrama V.10) que considera los lineamientos principales del modelo (terciarización, mecanismos de contratación, monitoreo y supervisión, entre otros) respecto de los cuales se definieron las condiciones de organización y gestión que debían ser cumplidas para alcanzar los objetivos del Programa.

Diagrama V.10: Procesos y actividades de la gestión del PARP y PAPEJ



2.1. CONTRATACIÓN DE CURSOS

La contratación de cursos y la definición de los contenidos de la capacitación a través de mecanismos de mercado es uno de los pilares que soporta la viabilidad y explica los resultados e impacto del Proyecto El marco lógico del Proyecto prevé que la pertinencia de las propuestas de cursos presentadas por los oferentes estén respaldadas por la calidad técnica de las instituciones de capacitación y las señales que las empresas dan a éstas, a través de su participación (teórica) en la definición de los objetivos generales y específicos de los cursos y del compromiso de aceptación de pasantes para consolidar en el ambiente laboral la capacitación recibida.

De conformidad al procedimiento de adquisición fijado en el convenio de préstamo celebrado con el BID, el *Programa* debe contratar los cursos mediante licitaciones públicas internacionales, donde las ICAP deben competir en calidad y precio lo cual, según la hipótesis, garantizaría la transparencia, posibilitaría la selección de aquellas ofertas que reunieran las mejores condiciones y permitiría cumplir, dentro del presupuesto disponible, con las metas de cobertura comprometidas con el organismo financiero.

Según surge de lo expuesto en el Capítulo II (3.1. y 3.2.) el *Proyecto* alcanzaría sus objetivos si se comprobaran y cumplieran entre otros los siguientes supuestos básicos: (i) insuficiencia de mano de obra semi-calificada en ocupaciones con demanda laboral; (ii) existencia de una cantidad suficiente de ICAP que reúnan las competencias requeridas para detectar las empresas demandantes, contactarse con ellas, definir en forma conjunta los contenidos de la capacitación, que tengan interés en participar en el *Proyecto*, diseñando, ofertando y llevando adelante los cursos.

Como se puede observar en el diagrama V.10 este proceso se lleva a cabo a través de la realización nueve actividades que siguen un orden secuencial formado por: (i) programación - presupuesto de contratación y cronograma-; (ii) elaboración de pliegos de bases y condiciones; (iii) convocatoria a oferentes; (iv) promoción (realización de campañas) ; (v) apoyo a la oferta - realización de talleres y diseño de cursos-; (vi) certificación de oferentes -inscripción-; (vii) recepción de ofertas y apertura; (viii) evaluación y selección; (ix) adjudicación y firma de contratos.

Una exploración de las distintas actividades que conforman este proceso permite conocer si el *Programa* tiene a priori certidumbre respecto a la eficacia del producto resultante del mismo (cursos contratados), en otras palabras si este reúne los requisitos necesarios para alcanzar los

objetivos previstos en los beneficiarios “directos” de las acciones.

(i) Programación

La actividad de programación se expresa en la definición del orden cronológico de las actividades de cada proceso, la identificación de los responsables y la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de las mismas, dentro del marco global fijado por el crédito presupuestario anual aprobado para el *Proyecto*. El desarrollo eficaz de esta actividad implica el involucramiento de toda la organización, constituyendo las Gerencias de Servicios Directos y Servicios Indirectos las unidades administrativas más relevantes de la programación.

Los aspectos más importantes que incluye son:

- a) Determinación de las necesidades de personal, por categoría y tipo de función, para el nivel central y para cada gerencia regional en función de la cantidad de cursos proyectados y las estimaciones sobre nivel de ejecución mensual en cada provincia.
- b) Determinación de las necesidades de infraestructura física, para ambos niveles, a fin de garantizar su provisión para atender a los proveedores y destinatarios del *Proyecto*.
- c) Determinación de las necesidades de equipamiento informático, en función de los aumentos de dotación de personal, de la creciente acumulación de datos a procesar y la mayor complejidad de los sistemas.

(ii) Elaboración de pliegos de bases y condiciones

Los pliegos de bases y condiciones especifican las normas aplicables al llamado a licitación (características que debe reunir el servicio a contratar, criterios y pautas para la evaluación de las ofertas, obligaciones de las partes, etc.) e incluyen los formularios de presentación de las ofertas, acompañados por un soporte magnético para realizar la elaboración de las propuestas en un formato uniforme.

Los pliegos están organizados en tres partes: a) llamado a licitación; b) aspectos técnicos; c) aspectos administrativos; d) anexos.

- a) Llamado a licitación: contiene información correspondiente al llamado; normas aplicable; normas interpretativas; plazos; comunicaciones; cronograma del llamado; composición de la oferta en contenido y formalidades de presentación; recepción; apertura; adjudicación de ofertas y celebración de contratos.

b) Aspectos técnicos: contiene información correspondiente al objetivo de los cursos; características de la población beneficiaria; modalidad de capacitación y características de los cursos (contenidos, duración, cupo máximo, etc.); procedimientos de evaluación de ofertas (dimensiones consideradas; causales de desestimación, etc.).

c) Aspectos administrativos: contiene información precisa sobre las obligaciones del *Proyecto* y de las ICAP; administración de adelantos, pagos e incentivos a las instituciones contratadas.

c) Anexos: incluye el modelo de contrato a ser suscrito; modelo de carta de intención y de convenio de aceptación de pasantías; decreto marco de la pasantía; procedimiento de adjudicación de oferta; direcciones y teléfonos de las gerencias y delegaciones en todo el país.

Al igual que el cuerpo principal de los pliegos, los formularios de los sucesivos llamados han incorporado modificaciones, conforme a las recomendaciones que ha dado el BID (quien aprueba toda la documentación, incluyendo los instrumentos a ser utilizados en la evaluación) y las que han surgido en la ejecución de los diversos procesos. No obstante ello, en general en veinticinco (25) llamados a licitación que abarca el estudio, no se han producido cambios radicales en cuanto a forma o contenido.

(iii) Convocatoria a oferentes

La ejecución de esta actividad se realiza durante un tiempo aproximado a cuarenta y cinco días e incluye: a) publicación de avisos en periódicos de cobertura internacional, nacional y en menor medida local; b) venta de pliegos de bases y condiciones, realizada exclusivamente en las gerencias regionales; y c) respuestas, por escrito desde el nivel central, a consultas de los interesados.

(iv) Promoción (realización de campañas)

Las campañas de promoción han tenido entre otros los siguientes objetivos:

a) posicionar al Proyecto Joven como un programa prioritario del Estado Nacional;¹⁴

b) generar adhesión en la población al modelo de gestión del Programa y a sus características

¹⁴ Periódicos: El Cronista (Buenos Aires, 26-07-94) / Uno (Mendoza, 28-07-94) "Lanzamiento de Urgencia". El presidente Carlos Menem y los ministros de Economía y de Trabajo, Domingo Cavallo y Armando Caro Figueroa, presidieron en la Casa de Gobierno el 25-07-94 el acto de presentación del PARP. El lanzamiento coincide con la difusión de los índices de desocupación del 10,8% en todo el país, afectando a cerca de un millón y medio de personas. Domingo Cavallo calificó de "grave problema". La respuesta oficial contempla un estricto calendario para la presentación de la ley de accidentes de trabajo, la necesidad de la pronta sanción de la ley de quiebras y el lanzamiento del Proyecto Joven, para la capacitación de 200.000 personas con escasos recursos. Menem destacó la importancia del lanzamiento del programa señalando que si el gobierno "no ofrece soluciones y no preparamos a los jóvenes, es muy difícil que podamos frenar, como ha ocurrido en otros países, este proceso de desocupación".

principales, que se corresponden con los lineamientos de las reformas estructurales implementadas y al menor papel del Estado como proveedor directo de servicios -disolución del CONET-;

c) crear un estilo de comunicación que, tanto en su contenido como en su forma, coadyuve a mostrar una imagen distinta del Estado -se deja a un lado la austeridad y se incorporan métodos del ámbito privado, destacándose la calidad de edición de los pliegos, libros de cursos, folletería, avisos, todo lo cual genera la impresión de tratarse de un programa de una empresa del sector privado-;

d) adecuar las campañas a los distintos públicos -se contrataron estudios de opinión de empresarios, ICAP y beneficiarios, se realizaron sondeos de opinión pública general y se prepararon notas para diversos medios-.¹⁵

(v) *Apoyo a la oferta (realización talleres) -“diseño de cursos”*

Los talleres de apoyo a la oferta han tenido como objetivos:

a) desarrollar un mercado de instituciones privadas de capacitación;¹⁶

b) desalentar la participación de las instituciones públicas -no obstante a que en forma explícita se garantizara la igualdad de tratamiento a los participantes-;¹⁷

c) orientar a las ICAP en las actividades inherentes al “*diseño de cursos*” (elaboración de propuestas - ofertas), incluyéndose dentro de éstas a: c-1) identificación de la demanda; c-2) análisis de la ocupación demandada por las empresas; c-3) elaboración del diseño curricular y presupuestación; c-4) completamiento de los formularios de presentación.

¹⁵ Un ejemplo es la nota de la Revista Mercado (noviembre, 1994) titulada: *Proyecto Joven La apuesta más fuerte*. Según declaraciones de Santiago Montoya, director ejecutivo del Programa: “Lo que se intenta es que el Estado deje de planificar centralizadamente las acciones de capacitación, ya que en muchos casos se están proveyendo cosas que no son las que las empresas demandan. Los cursos de este Programa los definen exclusivamente las empresas que presentan la carta de intención para recibir jóvenes en pasantía, sin las cuales no se pueden presentar las capacitadoras a la licitación. Esto asegura que se produzca una interacción entre las instituciones de capacitación y las empresas. Es como comprarse un traje a medida”.

¹⁶ De acuerdo a las encuestas realizadas por el Programa, esta actividad ha sido considerada como importante por parte de las ICAP, dada su falta de experiencia en el diseño de cursos acorde con las exigencias de las licitaciones.

¹⁷ Esta estrategia fue revocada el 26-09-99, con la publicación de un aviso en el diario Clarín que dice: “Se invita a entidades públicas, escuelas técnicas, centros de formación profesional, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas para participar en el dictado de cursos de Capacitación Laboral”. Este cambio de orientación fue transmitido a los Gerentes Regionales, el 24-09-99 la Dirección Ejecutiva remitió la siguiente comunicación a todas las Gerencias: “Desde el diseño inicial del Proyecto Joven existían algunas restricciones por las cuales quedaban excluidos los colegios, escuelas técnicas y otros, fundamentalmente por su incapacidad de celebrar contratos a su nombre. El nuevo Proyecto JOVEN (PAPEJ) está muy interesado en que participen activamente como instituciones de capacitación los colegios nacionales o municipales, escuelas técnicas y centros de formación profesional”.

Seguidamente se amplía el análisis del objetivo anterior, debido a que en las actividades comprendidas se sustenta la solvencia de las propuestas (orientación hacia ocupaciones con demanda de mano de obra) y la eficacia teórica de la capacitación (organización y secuencia de los contenidos, desarrollo de actividades, tiempo y recursos previstos).

c-1) Identificación de la demanda

De acuerdo al diseño del *Proyecto*, recae en las ICAP la responsabilidad de tomar contacto con las empresas para identificar la existencia de demanda de mano de obra. Asimismo deberían obtener información de otras fuentes como ser: cámaras, sindicatos, oficinas de empleo públicas o privadas, etc. En la guía para la presentación de las ofertas se recomienda a las ICAP el acercamiento a empresas que se encuentren en plan de crecimiento o de reconversión tecnológica, que cuenten con personal idóneo para realizar la tutoría y estén dispuestas a participar y recibir pasantes sin discriminación alguna.

El supuesto básico del *Proyecto* es que las empresas otorgan pasantías porque tienen una demanda potencial de mano obra capacitada para las ocupaciones propuestas, residiendo el beneficio de éstas en que pueden disponer de un medio de bajo costo para seleccionar y contratar personal ya capacitado por las ICAP.

Las ICAP deben presentar en sus propuestas: a) información relacionada a las empresas - actividad principal, personal ocupado total y en puestos similares a los ocupados por los futuros pasantes y nivel tecnológico, entre otros elementos que permitan pronosticar las probabilidades de inserción laboral de los beneficiarios-; y b) cartas de intención de recibir pasantes suscritas por las empresas.¹⁸

c-2) Análisis de la ocupación demandada por las empresas

Las ICAP también deben incluir la descripción de la ocupación -en términos de perfil del egresado- para las que se proponen capacitar. Esta descripción debe ser el resultado de las entrevistas y observaciones realizadas a empresarios y trabajadores.

c-3) Elaboración del diseño curricular y presupuestación

Las ICAP deben desarrollar en forma adecuada, siguiendo los lineamientos de la guía para

¹⁸ En la Carta Intención la empresa manifiesta, con carácter de declaración jurada, lo siguiente: a) haber participado en la definición del plan de capacitación propuesto y en el perfil del egresado; b) haber recibido una copia del perfil del egresado del curso; c) que designará a una o más personas para asumir las funciones de tutor de los beneficiarios/as, d) que la información suministrada por la ICAP sobre la empresa es fidedigna; y que la pasantía se concretará si la actividad productiva de la empresa así lo permite en oportunidad en que deba iniciarse

presentación de ofertas,¹⁹ los distintos componentes del diseño, de modo tal que permita al evaluador hacerse una imagen del curso en funcionamiento.

En un principio, durante la prueba piloto se solicitó a las ICAP un presupuesto por cada curso ofertado en el que se desagregaban los montos por rubro, según costos y beneficios estimados. En los llamados siguientes la Dirección del Programa decidió eliminar esta solicitud a fin de evitar que las ICAP interpretaran que la adjudicación de los cursos implicaba la aceptación de los costos por parte del Programa, debido a que algunos mostraban inconsistencias o montos desmedidos en ciertos rubros. En reemplazo a esta solicitud las ICAP recibieron apoyo del Programa, en los talleres y en la guía, para realizar la presupuestación.

c-4) Completamiento de los formularios de presentación

La realización correcta de esta actividad es crucial para las ICAP, debido a que el pliego de bases y condiciones establece como causas de desestimación de ofertas diversos incumplimientos de forma de presentación. Asimismo, cruzándose los datos de los distintos campos se pueden hallar razones técnicas que sustentan la desestimación de ofertas (p.ej.: duración del curso mayor a la prevista; excesiva cantidad de beneficiarios; incumplimiento de los requisitos de ingreso para los potenciales beneficiarios -discriminaciones por sexo, apariencia física u otras causas-; inconsistencia de los contenidos del curso con la descripción de la ocupación y objetivos del curso; inconsistencia entre el perfil del docente o del equipamiento ofrecido o de las dimensiones y características de la infraestructura ofertada con los requerimientos del curso ofertado.

(v) *Certificación de oferentes (inscripción)*

Con anterioridad a la presentación de ofertas las ICAP interesadas han debido inscribirse en el Registro de Instituciones de Capacitación (REGICAP), órgano creado por el *Programa*, que posteriormente fue transformado en Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) pasando a depender de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

Previo a la evaluación y emisión del certificado inscripción, donde se asigna una categoría institucional, máxima cantidad de cursos que pueden adjudicarse a una institución por llamado a licitación ("A" -100 cursos-, "B" -70 cursos-; "C" -40 cursos-; "D" -20 cursos-; "E" -hasta 10 cursos-), las ICAP deben presentar los formularios correspondientes con la documentación que acredita la personería jurídica y su solvencia financiera.

¹⁹ En la Guía para las ICAP se brindan orientaciones metodológicas respecto del tratamiento de las distintas dimensiones y una serie de preguntas para que las propias ICAP verifiquen la coherencia entre los componentes.

La calificación se realiza a través de fichas de evaluación de la documentación presentada, abarcando los siguientes aspectos: a) capacidad legal; b) capacidad económico-financiera; y c) capacidad técnica –antecedentes en el área capacitación-. No se realiza inspección ocular.

En el primer tramo participaron en los sucesivos llamados 1.415 ICAP de las cuales 831 eran personas físicas (véase cap. IV).

(vi) Recepción de ofertas y apertura

Las ICAP pueden presentar sus ofertas exclusivamente en la Gerencias Regionales dentro de los plazos límites establecidos en los pliegos. Las ofertas cerradas son remitidas a la Unidad Central del Programa, donde se realiza en la fecha y hora estipulada la apertura de las ofertas en un acto público presidido por un escribano público nacional, quien labra un acta donde constan datos de los oferentes, precio de los cursos ofertados, presentación de garantías, cantidad de folios de la oferta, entre otros. Esta tarea implica un gran esfuerzo de coordinación operativa, para realizar el traslado de las ofertas desde los distintos puntos del país y la adopción de las medidas de seguridad necesarias para asegurar la inviolabilidad de las mismas hasta el momento de apertura.

(vii) Evaluación y selección

El objetivo de la actividad es discriminar y calificar las ofertas con base en los criterios definidos de calidad de diseño y precio. La metodología de evaluación se encuentra explicitada en los pliegos de bases y condiciones correspondientes a cada llamado a licitación.

En el desarrollo de la actividad participan consultores que son contratados por el tiempo estimado de duración de la misma, en base a sus antecedentes -formación y experiencia laboral *ad hoc*-, que constituyen grupos de especialistas en las distintas áreas (agropecuaria y afines, alimentación, construcción y carpintería, electricidad y electrónica, gastronomía, informática, telefonía y comunicaciones, etc.). Los evaluadores contratados reciben una capacitación de alrededor de cincuenta horas a efectos de adquirir conocimientos para la utilización de los instrumentos de evaluación y la aplicación uniforme de las pautas vigentes en cada llamado.²⁰

La actividad es en sí misma un sub-proceso que se desarrolla en una serie de etapas que tienen carácter de eliminatorio donde se verifica o evalúa el cumplimiento de los diferentes aspectos:

²⁰ Revista Mercado *op.cit.*: según declaraciones de Santiago Montoya, director ejecutivo del Programa: “El Estado selecciona y adjudica al menor precio y la mayor calidad posible, y lo hace a través de evaluadores contratados. No lo hace directamente, sino que se reserva la misión de organizar el sistema y supervisar su funcionamiento. Para tareas de alta flexibilidad el sector privado funciona mucho mejor”.

a) verificación de aspectos formales de la oferta global; b) verificación de aspectos formales de los cursos ofertados; c) evaluación de pertinencia y pasantías ofrecidas; d) evaluación de aspectos técnicos pedagógicos de los diseños; e) selección final.

Las etapas a) y b) no otorgan puntaje siendo el resultado de cada una de ellas: “cumple los requisitos” y continúa el proceso o “no cumple los requisitos” y se desestima la oferta.

En la etapa c) pertinencia y pasantías ofrecidas se evalúa la conveniencia de los cursos ofertados en función de: c-1) adecuación a la demanda del mercado de trabajo local y/o regional, y c-2) pasantías ofrecidas. A partir del 9° llamado del PARP creció la importancia de esta etapa asignándosele un máximo de 40 puntos versus los 24 puntos máximos asignados anteriormente.

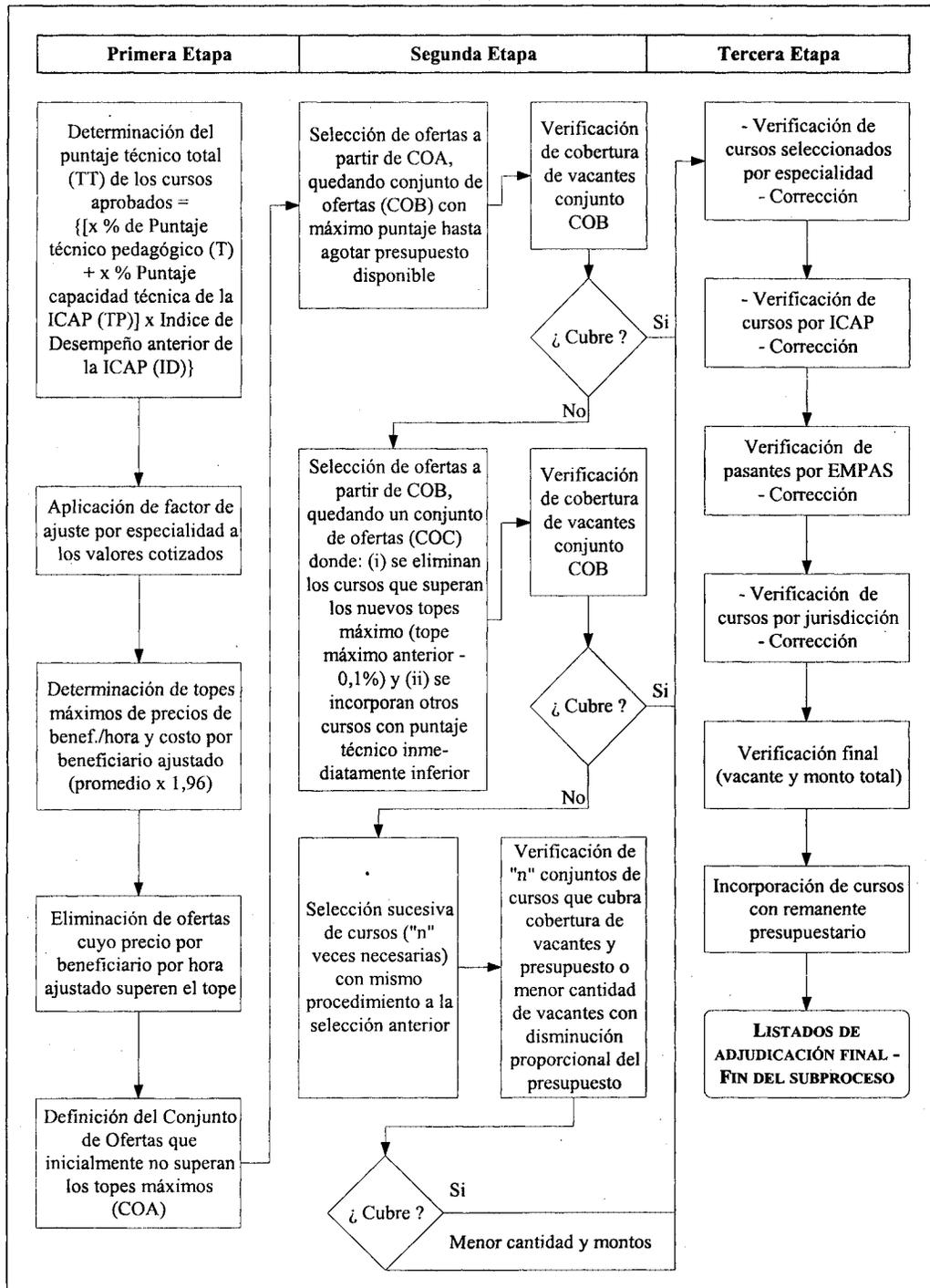
En la etapa d) se evalúa el contenido de la propuestas desde el punto de vista técnico pedagógico, a fin de determinar su desestimación o aprobación y en este último caso la asignación del puntaje que como máximo puede ser de 60 puntos versus los 76 puntos máximos asignados anteriormente e incluye: d-1) perfil del egresado; d-2) requisitos de ingreso; d-3) contenidos y tiempos asignados a las prácticas –fase de capacitación–; d-4) evaluación de los beneficiarios; d-5) perfil/es del/los docente/s del curso –fase de capacitación y fase de pasantía; d-6) equipamiento –fase de capacitación–; d-7) material didáctico; y d-8) infraestructura del curso –fase de capacitación–. Las pautas a seguir en estas etapas incluyen la contrastación de los diseños y pasantías con los antecedentes disponibles en el Programa, debiéndose utilizar los datos de cursos ya ofertados y/o adjudicados, resultados de evaluaciones previas, repeticiones de cursos o empresas, entre otros.

La etapa e) selección final, última del sub proceso se ejecuta a través de la utilización de un procedimiento estandarizado y automatizado prácticamente en su totalidad -se pueden realizar órdenes de selección y realizar correcciones- en un aplicativo informático, cuya característica es la complejidad –“caja negra del sub proceso”– por la gran cantidad de dimensiones y casos considerados, que implica un tiempo de procesamiento de entre cinco y quince horas, según la cantidad de operaciones realizadas y los controles posteriores.

Durante esta etapa el aplicativo es operado por el programador o analista experto, quien va ingresando las órdenes de modificación de los topes de precio y costo en sucesivas iteraciones, generando las acciones de registro de las operaciones (en el sistema y en listados impresos): cantidad de cursos y vacantes seleccionados, precio y costo promedio, cursos por jurisdicción, cantidad de ICAP, cursos desestimados. Luego de la corrida del aplicativo informático se revisa

el cumplimiento de las metas de adjudicación que se ha previsto alcanzar pudiendo repetirse el procedimiento, si resultan remanentes presupuestarios, agregándose cursos con menor puntaje técnico que no distorsionen la distribución por ICAP, empresas, especialidad y jurisdicción (diagrama V.11).

Diagrama V.11: Pasos para la selección final de cursos en el sub-proceso de Evaluación y Selección



Fuente: Elaboración propia en base a pliego L.P.I. Nro. 25/98 – Llamado N° 9 - PARP

(viii) Adjudicación y firma de contratos

La etapa final del proceso de contratación de cursos consiste en la firma de la disposición de adjudicación, en base a los resultados de la selección final, y la formalización de las obligaciones de las partes, mediante la firma de un contrato entre los representantes legalmente autorizados.

Las tareas que implica esta etapa son ejecutadas por la Unidad Central (dictado de disposición, publicación de avisos, envío de listas de adjudicatarios y de contratos en soporte informático a las Gerencias Regionales, verificación de firmas y garantías una vez devueltos por las Gerencias, etc.), las Gerencias Regionales (acto de firma de contratos y recepción de garantías de cumplimiento de parte de los adjudicatarios, remisión de la documentación a la Unidad Central); ICAP (notificación de resultado de adjudicación, ratificación o rectificación de datos del contrato, presentación de garantías, firma del contrato).

2.1.1. Desempeño del proceso

El proceso ha sido efectivo para lograr, dentro del período de vigencia del convenio de préstamo del PARP, la contratación de las metas cuantitativas previstas (100.000 vacantes a un costo total acumulado inferior al estimado). Los recursos remanentes fueron destinados parcialmente a la contratación de 15.575 vacantes adicionales, que se concretaron a través del 8° y 9° llamado, superando la meta comprometida en alrededor del 15.6 %. Contribuyó al logro de las metas la fuerte presión realizada internamente a los distintos niveles de la estructura del *Programa*.

El procedimiento de evaluación y selección adoptado permitió resguardar al equipo de evaluación de las presiones políticas y de las ICAP, las cuales fueron disminuyendo con el correr de los llamados. Asimismo, aunque de difícil comprensión para muchos, el método utilizado contribuyó a generar credibilidad de la Unidad Ejecutora frente a los actores externos.

Los atrasos iniciales en el cumplimiento del cronograma acordado originalmente con el BID para el primer tramo (PARP) determinó el incremento exponencial a partir del 2° semestre de 1995 de la contratación de acciones (cuadro V.I).

En el segundo tramo (PAPEJ 1997-2000) el *Programa* incumplió en forma muy significativa el cronograma previsto en un principio (el nivel de ejecución total a los tres años y medio de la firma del Convenio de Préstamo fue inferior al 10%, véase cap. III.1).

Cuadro V.I: Cursos adjudicados por llamados (PARP)

Llamado a Licitación	Fecha de adjudicación	Cursos adjudicados	Vacantes adjudicadas
1° Prueba Piloto	Oct-93	114	2.148
2°	Jul-94	456	8.529
3°	Mar-95	497	9.073
4°	Sep-95	1.090	19.854
5°	Dic-95	1.287	23.643
6°	Abr-95	1.301	23.566
7°	Dic-96	793	14.304
8°	Ago-97	647	11.749
9°	Ago-99	144	2.709
Totales		6.329	115.575

Fuente: Documentos del Programa sobre adjudicación de cursos

El *Programa* no realizó, directa o indirectamente, relevamientos de empresas que se encuentren en procesos de reconversión productiva para asegurarse de que éstas demandan competencias a nivel de semi-calificación. Esta falta de evidencias o insuficiencia de información sobre la oferta y demanda en los distintos mercados de trabajo, locales y regionales, ha impedido asegurar la existencia de una vinculación entre los cursos y la demanda laboral. Tampoco realizó estudios que indiquen que la capacitación a ser provista por las ICAP a los niveles más bajos resulta un elemento de discriminación positiva para la inserción laboral de los beneficiarios, en un mercado donde la mayor complejidad de las tecnologías de producción no siempre van acompañada por un mayor requerimiento de competencias o en que las exigencias de competencias para la contratación de personal exceden muchas veces las necesidades técnicas del trabajo.

Inicialmente, la gran cantidad de solicitudes de inscripción por parte de las ICAP (producto del éxito de la campaña de promoción) produjo cuellos de botellas que impidieron la aplicación de un criterio riguroso en la certificación, permitiendo que se inscriban más de una ICAP pertenecientes a un mismo dueño o asociación.

El *Proyecto* parte del supuesto que las ICAP cuentan con la capacidad institucional necesaria para vincularse satisfactoriamente con las empresas demandantes. En el Primer Informe de Terminación de Proyecto (1998) ha reconocido que esto no ocurre en todos los casos al menciona que los diseños curriculares presentados por las ICAP son realizados por los equipos

técnicos de las instituciones, por consultores contratados por ellas, por el trabajo conjunto con supervisores y trabajadores de la empresa, por la repetición de propuestas anteriores o en menor medida por la compra de diseños de cursos que fueron adjudicados en otros llamados a licitación.

Las cartas de intención firmadas por las EMPA no las obliga a éstas respecto de la demanda acreditada en las propuestas presentadas por las ICAP, y solamente acreditan que existió una vinculación entre ambas para su firma. Tampoco se verifica que las necesidades teóricas de personal, por el que habría insuficiente o inadecuada oferta de mano de obra, no pueden ser satisfechas por los medios habituales. No obstante estas limitaciones, el supuesto del *Programa* es que las cartas de intención representan una demanda o necesidades de personal de las empresas, que les permiten asignar una tarea significativa para la práctica laboral de pasantes. La negación de este supuesto fue comprobado tempranamente con el desestimio de las empresas oferentes de pasantías.

Las dos últimas restricciones muestran que, si bien en teoría el *Proyecto* está orientado a la demanda, el modelo de contratación del servicio está centrado en la oferta

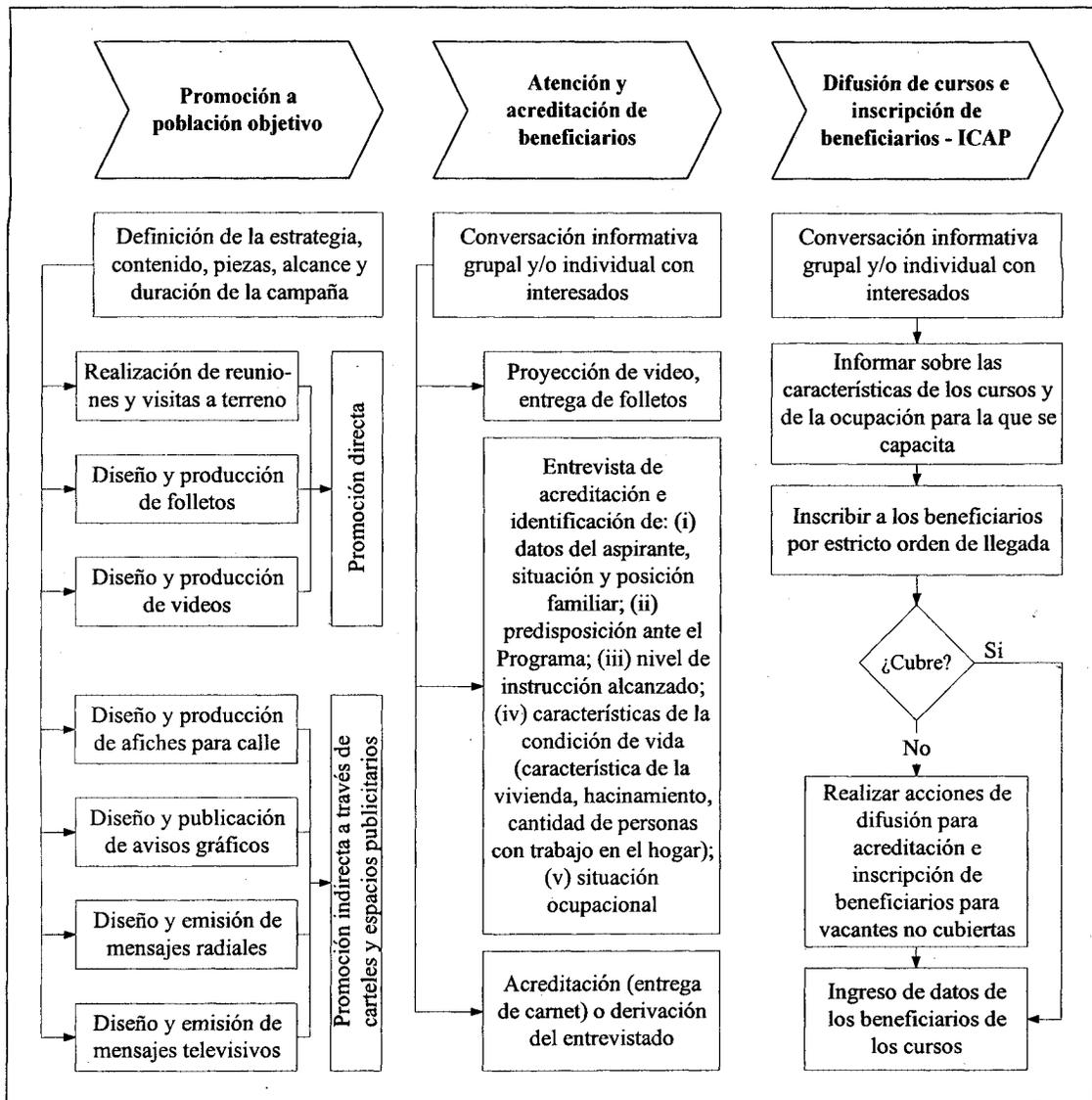
El procedimiento de selección final implica que se adjudiquen aquellos cursos que si bien reúnen el nivel mínimo de calidad, presentan comparativamente entre ellos diversidades de puntaje técnico en lo relativo al diseño del curso y los recursos propuestos. Vale decir que un mismo curso con un costo mayor puede ser seleccionado en una zona geográfica y rechazado en otra o que cursos con un mejor diseño y mayores probabilidades de inserción laboral sean desplazados por cuestiones metodológicas en la aplicación de factores de corrección (véase diagrama V.11).

2.2. INCORPORACIÓN DE BENEFICIARIOS

El resultado esperado de este proceso es que sólo se incorporen al Programa aquellas personas interesadas en participar que reúnan las condiciones definidas para la población objetivo.

El mecanismo adoptado para atraer la atención de los jóvenes que serán incluidos y desalentar la de aquellos que serán excluidos es el de la autofocalización. Una importante ventaja de este tipo de mecanismo es que presenta bajos requerimientos en términos de costos administrativos. Los factores básicos que hacen que un programa sea autofocalizante, es decir que la población no pobre se autoexcluya, son tres: i) tiempo; ii) estigma; iii) calidad de producto. Estos factores son los que en teoría desestimulan a la población que se encuentra en un nivel superior al de la población objetivo.

Diagrama V.12: Encadenamiento de actividades principales correspondientes al proceso de incorporación de beneficiarios PARP-PAPEJ



Fuente: Elaboración propia en base a documentación del *Programa* y a la observación presencial

En el diagrama V.12 se ilustran las tres primeras actividades del proceso de incorporación de beneficiarios de las cuatro que a continuación se enuncian: (i) promoción a población objetivo; (ii) atención y acreditación de beneficiarios; (iii) difusión de cursos adjudicados e inscripción de beneficiarios; (iv) revisión médica. En todas las actividades se debe inducir la autofocalización.

(i) Promoción a población objetivo

El objetivo es estimular el interés de la población objetivo, asegurando una respuesta adecuada

que permita alcanzar la cobertura de las vacantes contratadas. El planeamiento de las acciones se ha estructurado de un modo similar a la de otros públicos del *Proyecto*, utilizando medios diferenciales (avisos en medios gráficos, radios de frecuencia modulada barriales y locales y uso de espacios televisivos), unidos al desarrollo de instrumentos *ad-hoc* “modernos” (videos, colocación de afiches en las calles, distribución de folletos informativos en locales de difusión y atención a beneficiarios -oficinas de empleo, gerencias regionales, ICAP, INCODI, oficinas municipales, etc.). En los distintos materiales *no se menciona* en forma expresa que el *Proyecto Joven no ofrece empleo*.

(ii) Atención y acreditación de beneficiarios

El objetivo de esta actividad es brindar información clara a los interesados que concurren a las gerencias regionales e INCODI. El procedimiento de autofocalización no implica la verificación en terreno de las características de la población atendida. El personal de atención a beneficiarios (trabajadores sociales, educadores y otras disciplinas afines) ha recibido instrucciones respecto a cómo entrevistar y orientar a los interesados o desalentarlos, apelando al objetivo social del *Proyecto*, cuando detectaran un posible desvío en la información brindada para su acreditación.

(iii) Difusión de cursos adjudicados e inscripción de beneficiarios

La responsabilidad de la ejecución de esta actividad recae en las ICAP, quienes deben divulgar entre la población los cursos adjudicados e inscribir a los beneficiarios acreditados por estricto orden de llegada sin discriminación alguna (religión, raza, sexo, edad o discapacidades funcionales que no afecten al desempeño de la ocupación). Asimismo, deben brindar a los beneficiarios información sobre las características de los cursos disponibles y de la ocupación para la que se capacitan. Las ICAP pueden realizar evaluaciones de aptitud o de otros requisitos únicamente en el caso que esto haya sido declarado en su oferta.

(iv) Revisación médica

El *Proyecto* tiene la obligación de brindar el servicio de revisión médica (Decreto 340/92 “Régimen de Pasantías”) a cada beneficiario previo al inicio del curso. Algunas especialidades requieren estudios médicos específicos, tales como pruebas de vértigo, detección de brucelosis, antecedentes anafilácticos o prueba de alergia, que son cubiertos por el *Proyecto*. El objetivo es resguardar la salud de los beneficiarios al incorporarse a la pasantía y conocer su estado físico y aptitud para el desarrollo de las tareas en las EMPA. Si el beneficiario no reúne los requisitos psico-físicos para el desempeño de la ocupación o si ésta pone en riesgo su salud debe ser

orientado en la elección de otro curso acorde a su condición.

Las revisiones médicas se efectúan únicamente a los inscriptos “titulares” en los cursos en hospitales y centros de salud públicos. Los inscriptos “suplentes” se revisan cuando los “titulares” no acuden a la revisión médica o no la superan.

2.2.1. *Desempeño del proceso*

En el primer tramo del *Proyecto* fueron acreditados más de 150.000 beneficiarios, cifra que demuestra la amplia respuesta de la población al servicio ofrecido. Para la ejecución de esta actividad se organizó una amplia red institucional con diferentes organismos e INCODI.

La revisión médica de más de cien mil jóvenes en hospitales provinciales, municipales u otros centros de salud ha sido una contribución del Programa en cuanto a prevención primaria de la salud.

La Supervisión del *Proyecto* (externa al *Programa*) ha informado la existencia de desvíos en la acreditación de beneficiarios inscriptos en cursos de administración con informática, operación de turismo, control de calidad (verificándose que el nivel educativo de los beneficiarios es superior al considerado para la población objetivo).

Cabe mencionar que los instrumentos de promoción utilizados contienen un mensaje muy atrayente y que se destacan aun más en el contexto de alto desempleo. Por ejemplo, uno de los folletos resalta con un muy buen diseño y varias fotografías que muestran a jóvenes trabajando o recibiendo capacitación práctica que se trata de: “*Un Programa para la Argentina de hoy - Para muchachos y muchachas que presenten las siguientes características: tengan una edad mínima de 16 años; pertenezcan a sectores de escasos recursos; se encuentren sin empleo, subocupados o inactivos; posean un nivel de instrucción no mayor a secundario incompleto; no tengan experiencia laboral o ésta sea escasa. Se ofrece gratuidad y becas. Quienes concurren a los cursos reciben una beca de 4 pesos por día de asistencia durante el ciclo de capacitación que se incrementa a 8 pesos por día durante la fase de pasantía. El Proyecto Joven es importante porque los jóvenes de menores recursos pueden calificarse en ocupaciones requeridas por las empresas y las mujeres tienen la oportunidad de acceder a ocupaciones que les reportarán mayores ingresos*”.

Han existido algunos reclamos por la no atención a toda la población interesada en participar, producto de las expectativas creadas por la promoción del *Proyecto*.²¹

²¹ Diario EL NORTE - San Nicolás 14-oct-95. El presidente del Concejo Municipal, quien tuvo activa participa-

2.3. EJECUCIÓN DE CURSOS

El objetivo de este proceso es que los beneficiarios del *Proyecto* adquieran las competencias básicas, tanto técnicas como sociolaborales, para el ejercicio de las ocupaciones propuestas, de conformidad con la demanda teórica identificada por las ICAP y los requerimientos del mundo del trabajo.

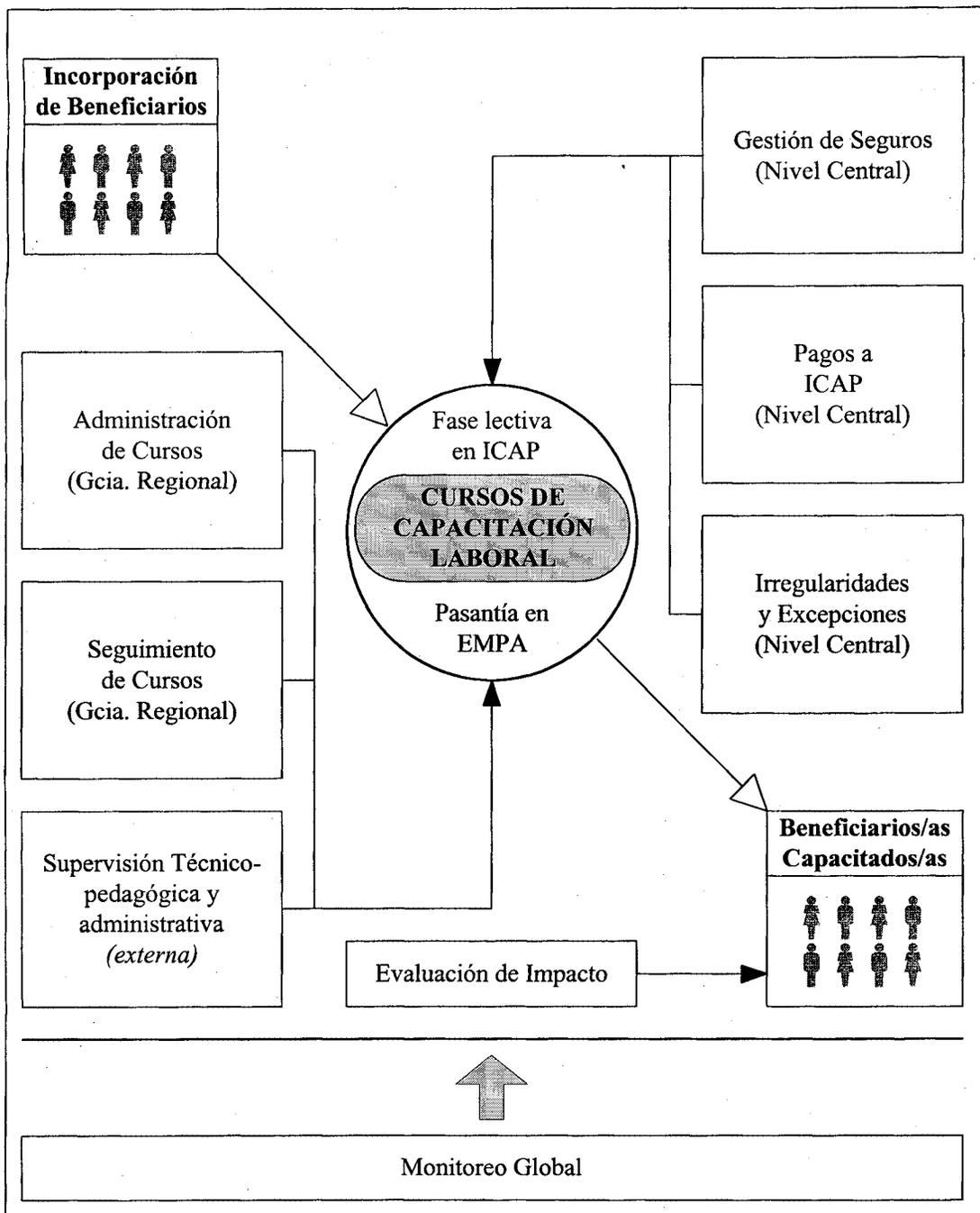
Recae en las ICAP la responsabilidad por el dictado de la fase de capacitación y de la práctica en la fase de pasantía, según las condiciones ofertadas y las cláusulas aplicables a los cursos contratados por el *Programa*.

Es importante señalar que el *Programa* ha previsto en el reglamento operativo un conjunto de actividades de control y monitoreo, antes y durante la ejecución de los cursos, tendientes a lograr que las ICAP cumplan con cada una de las obligaciones asumidas. Asimismo, se ha previsto que los incumplimientos por parte de las ICAP pueden ser sancionados por el *Programa* con apercibimientos, suspensión, inhabilitación y/o multa, según la gravedad de la falta.

El proceso central está integrado por un encadenamiento entre un sub-proceso principal y varias actividades vinculadas a él, realizadas internamente o en forma externa. El encadenamiento está conformado por: (i) capacitación laboral -externa-; (ii) administración de cursos; (iii) seguimiento de cursos; (iv) supervisión técnico-pedagógica -externa-; (v) gestión de seguros; (vi) pagos a ICAP; (vii); (vii) análisis de irregularidades y pedido de excepciones; (viii) evaluación de impacto; y (ix) monitoreo global de todo el proceso. Todas estas actividades son pilares del proceso central de ejecución de cursos y contribuyen a la eficacia y eficiencia del servicio (diagrama V.13).

ción en los cursos del Proyecto Joven desestimó quejas y críticas con relación al manejo, sobre todo al otorgamiento de números para las focalizaciones. Dijo: “desconozco que haya existido algún desmanejo en esto, no lo creo así porque estuve presente cuando se dieron los números. Lo que sucede es que **concurrieron 500 chicos y se focalizaron 300**. La asistente social del Proyecto decidió focalizar (entrevistar y otorgar carnet) a ese número ya que por la cantidad de cursos que había solo podían ingresar doscientos y no queríamos genera falsas expectativas en el resto. Sin duda las necesidades son muchas. Por eso les pedimos disculpas, porque los que se quedaron afuera tienen todo el derecho a reclamar”.

Diagrama V.13: Proceso central de ejecución de cursos y actividades de apoyo



Fuente: Elaboración propia en base a documentación del *Programa* y la observación personal

(i) *Capacitación Laboral*

El ejecutor principal de esta actividad es la ICAP (recuadro V.1.). El sub proceso se inicia con el reclutamiento de beneficiarios debiendo la ICAP, si fuere necesario para cubrir el cupo del curso (máximo veinte -20-, según el diseño respectivo), realizar las acciones de difusión que correspondan, utilizando los modelos de piezas de promoción provistas por el *Programa*. Para la incorporación se debe evitar cualquier tipo de discriminación, debiéndose informar a los

beneficiarios el carácter de gratuidad de los cursos y el derecho a percibir una beca dineraria y adicionalmente si correspondiere un subsidio.

Recuadro V.1: Resumen de actividades a cargo de las ICAP en el subproceso de capacitación Laboral

	Antes del inicio	Durante la ejecución	Actividades de apoyo
Fase de Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión de los cursos adjudicados a la ICAP - Reclutar los beneficiarios "sin discriminación", por razones políticas, religión, raza, sexo o discapacidades que no afecten el desempeño. - Búsqueda, selección y contratación de los docentes que desarrollarán la capacitación que respondan al perfil ofrecido en la propuesta. - Alistamiento de materiales, equipos e infraestructura para el dictado del curso. - Realización de modificaciones al diseño del curso, acordadas con el Programa. - Pedido de autorización al Programa para el inicio del curso, dentro de los plazos previstos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entregar a los beneficiarios: (i) documentación correspondiente a descripción del perfil para el que se capacitará, contenido y actividades del curso; (ii) útiles y herramientas que quedarán en su poder una vez finalizado el mismo. - Ejecutar la capacitación y orientación laboral en un todo de acuerdo al diseño del curso. - Realizar modificaciones al diseño ante deficiencias observadas durante la ejecución. - Realizar las evaluaciones parciales a los beneficiarios. - Comunicar a la Gerencia Regional del Programa la presencia de dificultades manifiestas de los beneficiarios que hagan prever la no aprobación de la fase. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pagar, en forma semanal, de acuerdo a la asistencia, las becas y subsidios a los beneficiarios. - Informar novedades sobre beneficiarios (bajas, altas, accidentes). - Mantener actualizados los registros en el Libro de Curso. - Informar a la Gerencia Regional y a los beneficiarios la aprobación de la fase. - Informar a la Gerencia Regional la finalización de la fase y presentar la documentación correspondiente.
Fase de Pasantía	<p>Gestionar la firma de los representantes legales de las EMPA en las cartas convenios de pasantía y presentarlas a la Gerencia Regional.</p> <p>Informar a la Gerencia Regional datos para el seguro y supervisión (curso, domicilio de la EMPA, beneficiarios, horarios, etc.).</p> <p>Definir con el tutor de cada EMPA el plan de actividades de los pasantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al tutor de la EMPA en todos los aspectos de la pasantía relacionados con la capacitación o con las características del Programa - Realizar el seguimiento de las actividades -en frecuencias máximas de 15 días- de los beneficiarios durante toda la fase (verificar que los beneficiarios realicen tareas acordes con la ocupación, con medios adecuados y normas aplicables). - Comunicar a la Gerencia Regional del Programa la presencia de dificultades en la fase e introducir las modificaciones que sean necesarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pagar, en forma semanal, de acuerdo a la asistencia, las becas y subsidios a los beneficiarios. - Informar novedades sobre beneficiarios (bajas, altas, accidentes). - Mantener actualizados los registros en la Libreta de Pasantías. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Fin de Pasantía y Curso</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación parcial y final. Informar a la Gerencia Regional la finalización de la fase y del curso y presentar la documentación correspondiente. Acto de Cierre, entrega de Diplomas. </div>

Fuente: Elaboración propia en base a pliegos de bases y condiciones y documentos del Programa

En la primera etapa los docentes contratados por las ICAP (propuestos y aprobados por el *Programa*) deben impartir los contenidos teóricos y cumplir el plan de actividades comprometido, preparándose a los jóvenes para la práctica laboral a ser realizada en la etapa de pasantía. La designación de los docentes titulares y/o reemplazos de los cursos debe ajustarse al perfil aprobado en lo relativo a la formación y experiencia, lo cual debe ser aprobado *a priori* por el *Programa*. Las instalaciones y equipamiento comprometido por las ICAP para el dictado de los cursos deben ser inspeccionados y verificados por el Programa antes y durante la ejecución.

En esta etapa los beneficiarios deben adquirir: (i) competencias técnicas –conocimientos y habilidades de índole tecnológico, necesarias para la ejecución de una función productiva, y destrezas y actitudes vinculadas específicamente a la tareas principales de la ocupación–; (ii) competencias sociolaborales –conocimiento de normas y “códigos” del ámbito laboral, actitudes en relación con el trabajo y/o el grupo–; (iii) competencias básicas requeridas para la ocupación –refieren a aquéllas de índole formativo que se requieren para cualquier actividad, tales como capacidad de leer, interpretar textos, realizar cálculos matemáticos, saber expresarse y saber escuchar–; (iv) competencias para la búsqueda –conocimientos sobre el mercado laboral del sector para el que se capacitan e identificación y definición del perfil laboral correspondiente, estrategias e instrumentos para la búsqueda de empleo, derechos y obligaciones del trabajador y del empleador, plan de búsqueda–.

De acuerdo a las últimas modificaciones realizadas al PARP e incorporadas al PAPEJ, la fase de capacitación debe tener una duración de horas reloj no superior a las trescientas cincuenta (350) ni inferior a ciento cincuenta (150), en un período semanal con límite inferior de seis (6) y máximo de catorce (14), con una distribución diaria intensiva (cuatro -4- o cinco -5- horas reloj) y un descanso o refrigerio dentro de la jornada no superior al 5%.

Los docentes y tutores deben reunir las competencias necesarias para atender a beneficiarios con las características de la población objetivo, vale decir adecuadas a las necesidades de aprendizaje de los grupos formados. Éstos deben recibir apoyo de parte de la ICAP, sea para la atención pedagógica de situaciones grupales o individuales o para la resolución de conflictos.

Las ICAP deben garantizar la realización de la segunda etapa (fase de pasantía) para la totalidad de los beneficiarios/as del curso contratado. Esta etapa puede iniciarse sólo si se completó la fase de capacitación y en un plazo no superior a los quince (15) días de su finalización. Las pasantías se deben realizar diariamente, de lunes a viernes, en jornadas no superiores a seis (6) ni mayores a ocho (8) horas, con una duración total de ocho (8) semanas.

Se espera que en esta fase los beneficiarios, guiados por los tutores de las EMPAS, realicen las tareas pertinentes a la ocupación, acordes con los requerimientos habituales al desempeño laboral.

Asimismo, las ICAP deben brindar asesoramiento a los tutores en todos los aspectos que contribuyan al seguimiento de la pasantía de los beneficiarios. En los últimos llamados de PARP fueron introducidas modificaciones en esta fase incluyéndose la realización de “jornadas de evaluación y capacitación” quincenal, con el objetivo de que los beneficiarios analicen su práctica laboral y superen las posibles dificultades o debilidades detectadas. Se espera que en esta etapa, mediante una práctica concreta en el mundo del trabajo, los jóvenes consoliden la capacitación recibida en la fase anterior, incorporen nuevas habilidades y agreguen valor a lo aprendido.

(ii) Administración de cursos

Esta actividad recae en el nivel regional, quien cumple un papel decisivo en la realización de una gran cantidad de las tareas administrativas necesarias para que se puedan dictar los cursos. La gerencia regional actúa en forma autónoma, cumpliendo procedimientos fuertemente estandarizados en tareas propias (entrega a beneficiarios del carnet de acreditación, entrega de materiales de promoción a las ICAP, verificación y aprobación de currícula de docentes, autorización inicio de cursos, carga de beneficiarios, atención de problemas de beneficiarios e ICAP, control y procesamiento de facturas periódicas y finales, envío de cartas convenio a las EMPA, etc.).

Las tareas técnicas más importantes que comprende esta actividad son: (i) realización de reuniones de orientación y asesoramiento con las ICAP sobre la aplicación de los procedimientos aplicables; (ii) verificación de cumplimiento de recursos humanos y técnicos de parte de la ICAP; (iii) control de las cartas convenios firmadas por las empresas -análisis de correspondencia con la oferta aprobada-; (iv) control de la documentación general y formularios del Libro de Curso presentados por las ICAP.

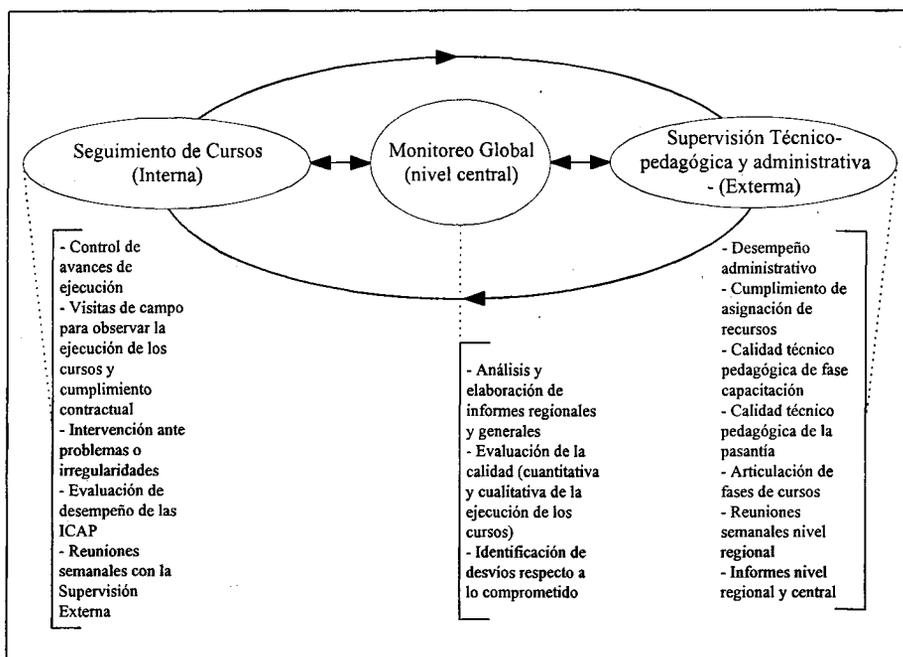
El procesamiento de los datos de los cursos y de beneficiarios se realiza a través de un aplicativo informático adaptado para el *Programa* (sistema de administración de cursos) que provee información y articula con las actividades de pagos a ICAP, atención de irregularidades y excepciones, las que se concluyen en el nivel central.

(ii) Seguimiento de Cursos

De la suma de las distintas opiniones, resulta una cierta confusión en cuanto a la definición de esta actividad, debido a los actores e insumos que participan en ella (diagrama V.14). Ésta es concebida como complementaria a la administración de cursos o como limitada a cuestiones de intervención ante problemas informados o surgidos de visitas de cursos, o de naturaleza técnica por requerir de estas competencias para su desempeño.

La actividad se alimenta de los datos del sistema informático y de la información relevada mediante visitas a los cursos por parte del personal técnico de las Gerencias Regionales y de los formularios de la supervisión externa. Incluye las siguientes tareas principales: (i) control de avances de ejecución –análisis datos del sistema informático y elaboración de indicadores de cursos pendientes de inicio, iniciados, en proceso, finalizados, en relación con cursos contratados–; (ii) visitas de campo para observar la ejecución de los cursos y cumplimiento contractual –tanto en los aspectos técnico pedagógicos como administrativos–; (iii) intervención ante problemas o irregularidades –atención de consultas de los beneficiarios que se acercan a la Gerencia o que son citados, generalmente por problemas de la ICAP o de comportamiento de los jóvenes–; (iv) evaluación de desempeño de la ICAP –a partir de los informes de la supervisión externa y de los resultados de la visita de la Gerencia–.

Diagrama V.14: Encadenamiento de actividades de seguimiento de cursos, supervisión técnico-pedagógica y administrativa y monitoreo global del nivel central



Fuente: Elaboración propia en base a documentación del Programa y la observación personal

(iii) Supervisión Técnico-pedagógica y administrativa

La realización de esta actividad ha sido contratada a entidades externas, mediante el mecanismo de concurso público fundamentado en dos motivos: (i) criterios de “transparencia” (quien evalúa y contrata los cursos no debe realizar la supervisión) y (ii) requerimientos de profesionalización –idoneidad técnica– para llevar adelante la actividad.

La supervisión se realiza a través de visitas a los cursos, controlándose el cumplimiento de los aspectos administrativos, técnico-pedagógicos a partir de la revisión del Libro de Curso, entrevistas con beneficiarios, responsable educativo de la ICAP y docente, observación directa de la actividad del día y verificación de las instalaciones, equipamiento e insumos. Durante la fase de pasantía se deben efectuar visitas a las EMPA, debiéndose evaluar que las actividades realizadas por los pasantes se correspondan con la capacitación recibida y que los objetivos pedagógicos de la pasantía contribuyan a una inserción laboral futura de los beneficiarios.

Las entidades supervisoras, coordinadas por el nivel central, deben presentar a las Gerencias Regionales en los formularios diseñados *ad-hoc* la información de las visitas realizadas y asistir a reuniones semanales con el personal técnico, para el intercambio de información y recomendaciones sobre los cursos supervisados en ese lapso. Asimismo deben remitir al nivel central informes técnicos con frecuencia quincenal o mensual. Los términos de referencia del contrato consideraban en un principio la supervisión del 100% de los cursos, con un promedio de dos (2) visitas durante la primera fase y cuatro (4) durante la segunda. A medida que se obtuvieran índices de desempeño de las ICAP se disminuirían las metas hasta llegar a alrededor del 75% de los cursos, distribuyéndose también las visitas según índices de desempeño.

A partir del cuarto trimestre de 1998, debido a la baja ejecución del *Programa*, en las regiones en las que habían finalizado los contratos para la supervisión de cursos celebrados con instituciones externas las acciones de supervisión fueron cubiertas por personal de la Gerencias o por personal de la Unidad Central. En el segundo trimestre del año 1999, ante el inicio de 368 cursos, el Programa decidió que los consultores de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral tomaran a su cargo la tarea actividad de supervisión de los cursos.

(v) Gestión de seguros

Entre las obligaciones asumidas por el *Programa* se encuentran la contratación de un seguro de responsabilidad civil y de la ICAP, para cubrir los riesgos emergentes de los accidentes que pudieran sufrir los pasantes durante la realización de las actividades de capacitación que desarrollen en la empresa. Este seguro es independiente de las obligaciones que la Ley de

Riesgos de Trabajo impone a las EMPA.

La gestión de esta actividad está dirigida a la obtención en forma oportuna vía el sistema de información de los datos de todos los beneficiarios, a fin de informar a la compañía de seguro para que ésta pueda realizar la cobertura y la facturación periódica.

Las ICAP tienen la obligación de comunicar cualquier cambio de pasantes y empresas a la Gerencia Regional correspondiente, y ésta a su vez debe transmitir esta novedad a la Unidad Central.

(vi) Pagos a ICAP

Esta actividad tiene por objetivo cumplir en forma oportuna con la contraprestación financiera del *Programa* comprometida contractualmente con las ICAP, quienes deben recibir periódicamente anticipos para ser aplicados como pago a cuenta de honorarios o de becas y subsidios a favor de los beneficiarios. Al igual que la actividad anterior se apoya en los datos cargados en las Gerencias Regionales en el aplicativo informático de administración de cursos y pagos a ICAP y la documentación remitida por correo interno.

El sistema adoptado está basado en el principio de pago por resultados, esto es por beneficiario que efectivamente realizó el curso, asistiendo un mínimo del 80% en cada fase. La utilización de este método traslada a las ICAP los costos por la deserción temprana que se produzca con posterioridad a los primeros ocho días del curso, tiempo en el cual pueden ser reemplazados. También contempla descuentos de hasta un 70% del precio por beneficiario por cada uno que no hubiera aprobado la fase de capacitación. Asimismo, en caso que el *Programa* compruebe que alguno de los beneficiarios no aprobó los contenidos de la capacitación sin tener información por parte de la ICAP de ese resultado se prevé el no pago de suma alguna por tal beneficiario.

Como incentivo para alcanzar una mayor inserción laboral de los jóvenes, el *Programa* estipuló el pago de un premio a la ICAP de \$ 150 por cada beneficiario insertado laboralmente por encima del 30% y hasta el 50% de la matrícula del curso, y de \$ 250 por cada beneficiario insertado laboralmente por encima del 50% del total de beneficiarios que iniciaron el curso.

La forma de pago (cantidad de anticipos) fue modificada en casi todos los llamados a licitación en búsqueda de poner en práctica aquella que sea la más conveniente en términos de eficiencia y eficacia y que contemple los controles necesarios.

En líneas generales el circuito básico para el pago de honorarios comienza con la presentación

de las facturas a la Gerencia Regional, continuando con la verificación que realiza el oficial del curso sobre el cumplimiento de las actividades por parte de las ICAP. En caso afirmativo (inspección ocular positiva, existencia de autorización de inicio de curso, documentación en regla, inexistencia de observaciones negativas de la supervisión o sanciones pendientes) el Gerente firma la facturas y demás comprobantes (anticipos de becas y subsidios) en constancia de aprobación y da curso a los mismos a través de una transacción informatizada.

(vii) Atención de irregularidades y excepciones

Mediante la realización de esta actividad, reservada a la Unidad Central del Programa, se tratan los diferentes casos que se presentan durante la ejecución de los cursos, contrastando los informes de las Gerencias Regionales, quienes deben comunicar los problemas observados que hagan pasible de sanción a las ICAP versus los informes quincenales o mensuales de la supervisión externa.

También corresponde al mismo nivel la consideración de algunos pedidos de excepción solicitados por las ICAP que por sus características exceden los contemplados por la normativa interna, no pudiendo por lo tanto ser resueltos por la Gerencia Regional.

La consideración y sanción de los posibles desvíos está prevista en el Reglamento del REGICE, en el Libro de Curso y en las cláusulas contractuales aceptadas por las ICAP. Entre las causas que ameritan la suspensión de las instituciones se encuentran: desestimiento de la oferta, incumplimiento de plazos para la firma del contrato o inicio de cursos, falta de provisión de recursos comprometidos, falta de correspondencia entre el perfil del docente al frente del curso con el ofertado, falta de seguimiento durante la pasantía, cambios de EMPA y horarios sin autorización, irregularidades en pasantías. Con respecto a las causas de inhabilitación pueden ser: falseamiento de información sobre empresas -cartas de intención-, falta de pago de becas y subsidios, falta de práctica comprometida -fase de capacitación-, adulteración del Libro de Curso, no devolución de saldo de anticipo a favor del Programa.

2.3.1. Desempeño del proceso

(i) El modelo de gestión adoptado por el *Programa* ha implicado que los operadores (ICAP) deban tomar a su cargo un conjunto de actividades nuevas, principalmente la realización de pasantías en las empresas propuestas en la oferta o en otras que reúnan iguales condiciones, lo cual ha significado un cambio importante para las instituciones con respecto a su práctica tradicional, la cual en forma general se limitaba a la actividad de capacitación en aulas. De encuestas realizadas a beneficiarios surgió la necesidad de un mejor acompañamiento por parte

de sus instructores durante la fase de pasantía.

Según el informe de finalización del PARP las ICAP han tenido un desempeño poco satisfactorio en esta etapa, lo que podría explicarse por la lenta adaptación o resistencia a esta nueva actividad. Para levantar el nivel de desempeño el *Programa* incorporó en el Octavo Llamado (ago-1997) como obligación de las ICAP la realización de reuniones periódicas - durante la fase de pasantía- con el grupo de beneficiarios. Estas jornadas tienen como objetivo evaluar el desarrollo de la pasantía, analizando los aspectos técnicos de las tareas de los pasantes, su vinculación con las autoridades y trabajadores de las empresas y el cumplimiento de las normas.

El informe final de supervisión técnico-pedagógica de cursos de capacitación PARP de la Región II (Gerencias de La Plata, Bahía Blanca, Mar del Plata, Santa Rosa) realizado por Piette-Conicet (1999) muestra como cumplimiento de las ICAP en la categoría de análisis "*la ICAP realizó el seguimiento cumpliendo todas las visitas previstas y apoyó en forma efectiva al tutor y a los pasantes*" los siguientes valores relativos: 59% (4° llamado), 63% (5° llamado), 57% (6° llamado), 71,5 % (7° llamado), 82% (8° llamado).

Con respecto al sector empresario, en especial la pequeña y mediana empresa, las ICAP han tenido serias dificultades para la identificación de las demandas de personal y de las necesidades de capacitación debido a una baja percepción por parte de estas empresas del rol que cumple en la formación de recursos humanos. Debido a ello en la segunda fase del Programa se propuso incrementar las acciones orientadas hacia el sector empresario a fin de fortalecerlo con la realización de actividades puntuales de apoyo, especialmente para la pequeña y mediana empresa, en aspectos referidos a la formulación de sus demandas de personal y necesidades de capacitación.

(ii) Las tareas inherentes a la administración de cursos presentan un alto grado de especificación a través de la normativa y procedimientos escritos, complementados con el aplicativo informático, que soporta a los mismos y establece condiciones mínimas de control principalmente para la liberación de los pagos.

(iii) En los inicios del *Proyecto*, primer llamado, el nivel regional tenía recursos asignados para el seguimiento que le permitían garantizar tanto el cumplimiento de los aspectos generales de los cursos como la confiabilidad de los específicos pertenecientes a las distintas especialidades.

Según informantes claves, esta actividad tuvo en su origen una gran importancia estratégica, ya sea como forma de acompañar y realizar cierta supervisión a las ICAP o como medio para

fortalecer la presencia estatal ante los beneficiarios.

(iv) La información proporcionada por la supervisión posibilitó, tanto al nivel regional como al nivel central, verificar el cumplimiento por parte de las ICAP de los compromisos contractuales, identificando eventuales inconvenientes e irregularidades y monitorear las actividades de administración y seguimiento de cursos que realizan las Gerencias Regionales.

Éstas, en sus informes mensuales sobre el desempeño de la supervisión en cada región, manifestaron en general su satisfacción con respecto a la actuación de los servicios de supervisión contratados debido a que: a- las observaciones realizadas sobre los problemas detectados en los cursos permitió la intervención del personal de las Gerencias Regionales para solucionarlos; b- la posibilidad de contar con una supervisión externa aportó una visión especializada y objetiva sobre el desarrollo de los cursos; c- los aportes efectuados por la supervisión contribuyeron a la toma de decisiones y al mejoramiento de la tarea desarrollada por las Gerencias Regionales.

(v) Los siniestros fueron cubiertos en su totalidad por los seguros contratados.

(vi) Durante los primeros cuatro años de ejecución del *Proyecto* se presentaron importantes desvíos respecto a los plazos de pagos comprometidos en los pliegos de bases y condiciones, con atrasos que en ciertos casos superaban los cuarenta y cinco días, lo cual ponía en peligro la ejecución de las acciones por parte de las ICAP, por falta de recursos propios para atender las obligaciones con los docentes y beneficiarios. A partir del primer trimestre de 1996 se normalizó la actividad después de: (i) la puesta en práctica de una estrategia de concientización interna sobre los daños que se causaban a los beneficiarios por la falta de celeridad en la ejecución de las tareas inherentes; (ii) la introducción de ajustes en los circuitos de movimiento de documentación y (iii) la modificación del método de transferencia de datos. Esto fue considerado como un logro importante del *Programa*, teniéndose en cuenta que a partir de entonces se interrumpieron los reclamos y las justificaciones de las ICAP por atrasos en los pagos de becas y subsidios a los beneficiarios, observadas en las visitas de supervisión.

(vii) Las sanciones aplicadas a las ICAP según la gravedad han sido del tipo de: (i) apercibimiento, (ii) multa leve -desde \$ 100 hasta el 5% del contrato-, (iii) multa grave -del 7% al 20% o más del contrato-, (iv) suspensión (6 meses a 1 año), (v) inhabilitación. Los registros contables del Programa dan cuenta de la aplicación y percepción de multas por un monto de \$ 133.798,- acumulados desde el inicio. La cantidad de ICAP sancionadas al mes de febrero de 1999 fue de 269 con la aplicación de un total de 419 sanciones. Las más frecuentes (64%)

fueron las sanciones que corresponden a faltas leves (34% multas y 30% apercibimientos), que en general fueron subsanadas durante la ejecución de los cursos²².

2.3.2. Debilidades del proceso

(i) Los informes de monitoreo emitidos por el *Programa* y la supervisión externa dan cuenta de las fragilidades de proceso de ejecución de cursos. Diversos factores han incidido negativamente en los resultados y efectos de la capacitación impartida: a- el tiempo fijado para cumplir la totalidad del programa de los cursos y los requerimientos grupales han limitado la posibilidad del docente de realizar acciones compensatorias o de apoyo individual que exceden a lo previsto; b- restricciones para intervenir en problemas de aprendizaje por desinterés en los contenidos del curso o problemas psico físicos que afectan el desempeño; c- restricciones económicas para implementar acciones complementarias extra curriculares no previstas en el contrato; d- insuficiente tratamiento de los contenidos de capacitación; e- insuficiente o inadecuada práctica relacionada con las tareas habituales de la ocupación; f- metodología de enseñanza inadecuada a contenidos o a las necesidades de aprendizaje; g- insuficiencia de materiales didácticos o equipamiento; h- formación inadecuada o falta de experiencia del docente; i- restricciones del *Programa* para intervenir ante problemas de aprendizaje de los beneficiarios o irregularidades de los cursos; j- restricciones de las ICAP para el seguimiento adecuado del docente y apoyo a beneficiarios; k- en las EMPA insuficiente o inadecuada práctica laboral; l- inadecuada tutoría; m- restricciones del *Programa* para intervenir ante irregularidades de las pasantías; n- insuficientes especificaciones y verificación sobre evaluación final; ñ- el tiempo disponible y los requerimientos grupales limitan la posibilidad del docente de realizar acciones compensatorias de apoyo individual que excedan lo previsto; o- restricciones para intervenir en problemas de aprendizaje por desinterés en los contenidos del curso o problemas psicofísicos que afectan el desempeño; p- restricciones complementarias para implementar acciones complementarias extra curriculares no previstas en el contrato.

(ii) De acuerdo a los información disponible en el *Programa*, en un principio las Gerencias Regionales afrontaron múltiples dificultades para la administración de los cursos asociadas en general a: (i) falta de capacitación e insuficiencia de planeamiento de las actividades; (ii) problemas de coordinación con el nivel central; (iii) deficiente funcionamiento del sistema de información; (iv) falta de disponibilidad oportuna de recursos. Para responder a esta problemática se realizó una reorganización interna en el marco de la propuesta de “reingeniería” aprobada en el segundo semestre de 1994 (véase cap.V, punto 1.2.2.).

²² PARP (1999). Informe de Seguimiento y Evaluación al 28/02/1999.

No obstante los cambios realizados, dirigidos a organizar y ordenar el funcionamiento de las Gerencias Regionales, el creciente aumento de los llamados a licitación y de la ejecución de cursos, producido a partir del segundo semestre de 1995 para subsanar los atrasos en el cronograma original, provocó importantes cuellos de botella en el nivel regional. Para resolver los problemas se flexibilizó la jornada de trabajo, ocurriendo lo mismo con los controles que se debían realizar y la carga de datos. La solución repercutió negativamente en otras actividades (seguimiento de cursos, gestión de seguros, pagos a ICAP e irregularidades). Según información de los Gerentes y operadores regionales consultados, a estos problemas se agregaron el aumento de volumen de tareas y responsabilidades asignados al nivel regional, sin la adecuada capacitación y asignación de recursos, como consecuencia de los cambios estratégicos e institucionales y producidos a partir de 1996 en el marco de la fusión de la estructura regional del Ministerio de Trabajo (primeramente se juntan en una única dependencia a nivel provincial la administración de los programa de empleo y capacitación laboral y con el transcurso del tiempo aumentan las acciones de empleo que tienen un ciclo más rápido de ejecución). De este forma se reafirman las debilidades que afectan el cumplimiento de procedimientos, objetivos, metas y actividades.

(iii) En un principio el incremento del nivel de ejecución produjo un deterioro relativo de la cantidad de visitas de seguimiento realizadas por las Gerencias Regionales. Más tarde, los cambios institucionales y la asignación de nuevas funciones a la Gerencia justificaron por parte de las mismas la reducción drástica de esta actividad, disminuyéndose las oportunidades de detección de problemas o innovaciones que pudieran dar lugar a acciones más sistemáticas de seguimiento o a recomendaciones dirigidas a la supervisión externa.

(iv) Información de la Gerencias Regionales da cuenta de las deficiencias de algunos informes de supervisión cuya elaboración no permite fácilmente a los asistentes técnicos encargados del seguimiento de los cursos identificar las conclusiones sobre la ejecución. Lo cual denota una falta de comunicación entre el nivel regional y las EMSUP, también existen reclamos por parte de las Gerencias al nivel central por la insuficiente cantidad de visitas contratadas.

Desde los últimos meses de 1998, cuando la supervisión de cursos quedó a cargo de las Gerencias Regionales se presentaron los siguientes problemas: (i) en general, las Gerencias Regionales no remitieron en tiempo y forma al nivel la información relativa a las supervisiones realizadas; (ii) los fondos asignados a las Gerencias Regionales no resultaron suficientes para pagar el costo de movilidad de los consultores que debían trasladarse a localidades alejadas al domicilio de la Gerencia respectiva.

Entre las dificultades presentadas con las EMSUP según los expedientes observados en el Programa se destacan: (i) el muy deficiente desempeño de la firma Ecoconsult S.A., quien finalizó las acciones en setiembre de 1998 y fue sancionada con una multa del 7% por incumplimientos diversos (Disposición 1486 del 20/12/96) y (ii) la no renovación del contrato con el Programa por decisión del Programa de Investigaciones Económicas en Tecnología, Trabajo y Empleo (PIETTE-CONICET), quien no aceptó a fines de 1999 la propuesta de continuar prestando servicios con los precios establecidos en el contrato anterior.

(v) Más allá del alto porcentaje de instituciones sancionadas (19,36 % al 28/02/99) han existido dificultades técnicas para precisar y fundamentar adecuadamente los problemas de índole pedagógico registrados en los cursos, lo cual ha constituido una limitación importante para enmarcar el incumplimiento en algún tipo de falta que pudiera ser jurídicamente sancionable. Asimismo, la falta de claridad respecto del contenido y formato de la información necesaria para la elaboración de dictámenes repercutió en un creciente flujo de comunicaciones del nivel central al nivel regional y viceversa, que se ha extendido más allá del tiempo aceptable y hecho inadecuada la intervención.

2.4. MONITOREO GLOBAL

Esta actividad tiene como objetivo principal evaluar, a partir de la identificación de indicadores de procesos y resultados, el cumplimiento de las metas cualitativas y cuantitativas y realizar los ajustes correspondientes para garantizar la calidad en la ejecución de las acciones.

En la misma han participado diferentes actores de la organización del nivel central y regional, concentrando el nivel central el diseño de indicadores e instrumentos, procesamiento de datos, análisis de la información y producción de informes. Cabe destacar que en la organización se utilizan diferentes términos para designar las actividades vinculadas al monitoreo: seguimiento, control de gestión, evaluación de desempeño, supervisión, lo cual no contribuye a clarificar internamente el alcance de la misma.

Al realizarse el análisis de ella puede hacerse la siguiente distinción y agrupamiento de acuerdo al espacio de intervención: (i) monitoreo estratégico que abarca las acciones de seguimiento de indicadores sobre aspectos críticos del *Programa* –cobertura, producto, resultados e impacto de la gestión– y (ii) monitoreo de la gestión de procesos que comprende el seguimiento del desempeño en la ejecución de las actividades y en la utilización de los insumos en los distintos procesos y actividades.

(i) Monitoreo estratégico

Se realiza principalmente sobre los resultados de los procesos centrales y actividades y procesos de apoyo (cursos ofertados y contratados, beneficiarios acreditados e incorporados, beneficiarios en curso, cursos ejecutados, beneficiarios egresados) y desempeño de las ICAP. Es de destacar que la realización de estas tareas son competencias de los responsables de los procesos respectivos.

Del análisis de la actividad de evaluación y selección se puede observar que esta provee informes sobre la totalidad de las propuestas presentadas, indicándose la distribución por tipo de institución, ubicación geográfica, área de especialidad, precio total y por beneficiario.

Con respecto a la cobertura y focalización se ha podido observar que el monitoreo de éstas se realiza tanto en el nivel regional como central. La información resultante se utiliza para programar las actividades de promoción que realiza el *Programa* y para la producción de estadísticas sobre cantidad y características educativas, socioeconómicas, edad y sexo de la población acreditada e inscrita en los cursos. Es de destacar que en los primeros años de ejecución del *Proyecto* el monitoreo de la respuesta de la población destinataria tenía una frecuencia semanal, a fin de verificar si se confirmaba o rectificaba el riesgo específico identificado en la instancia de planeamiento sobre el grado de disposición a participar en el *Proyecto* por parte de estos actores.

En cuanto a la permanencia de los beneficiarios en los cursos, el monitoreo se realiza en las Gerencias Regionales y en el nivel central en base a datos ingresados por el nivel regional en el aplicativo informático de administración de cursos. La información sobre indicadores de retención y de deserción de los beneficiarios es elaborada por la Unidad de Estudios, con una frecuencia mensual o trimestral.

Con referencia a la ejecución de cursos los objetivos del monitoreo han sido caracterizar la ejecución de los cursos y conceptualizarlos en relación a la calificación técnico pedagógica, asignada en la etapa de evaluación de los aspectos técnicos pedagógicos de los diseños (actividad de evaluación y selección). La responsabilidad por su realización ha estado siempre asignada al nivel central. Los resultados esperados son: a- el hallazgo de problemas o desvíos a efectos de su corrección y sanción correspondiente, b- la identificación de innovaciones y experiencias destacables que merezcan ser difundidos y c- proveer insumos al REGICE para actualizar la calificación otorgada a las ICAP mediante los informes de evaluación de desempeño.

(ii) *Monitoreo de gestión de procesos*

A diferencia del espacio de intervención anterior, en éste la formalización de las mediciones y la documentación de soporte de las actividades son bajos, estando mayormente expresados en documentos con circulación restringida al personal del sector.

Para los distintos procesos y actividades ejecutados en el nivel central se han identificado y obtenido datos de indicadores que en general cubren aspectos centrales vinculados con recursos, tareas y resultados factibles de ser comparados con valores predeterminados obteniéndose la brecha entre unos y otros.

Las actividades realizadas en el nivel regional no cuentan con estándares vinculados a la gestión, observándose la necesidad de este nivel de contar con mayores herramientas para el propio monitoreo de las acciones a su cargo.

2.4.1. Desempeño de la actividad

La actividad de monitoreo cruza todos los procesos de la gestión siendo una función que es desarrollada por las distintas unidades (nivel central y regional). También el trabajo de supervisión externa es medular en la recolección y procesamiento de datos necesarios para la elaboración de los indicadores de calidad de los cursos. El procesamiento y análisis de los informes de supervisión para un conjunto de cursos permite construir un panorama del conjunto de los cursos e identificar desviaciones respecto de los esperado o comprometido.

Según revela la abundante documentación del *Programa*, los objetivos propuestos inicialmente han sido alcanzados parcialmente, considerándose también como logro a lo largo de los años los informes producidos sobre los distintos indicadores, muchos de los cuales surgen de las bases de datos del sistema de información garantizándose de esta forma su oportuna disponibilidad. Algunos indicadores que requieren mayor tiempo de elaboración son presentados en los informes semestrales o anuales de seguimiento y evaluación que realiza el BID.

Se ha podido identificar informes que tienen distintos destinatarios: (i) externos o (ii) internos. Entre los externos se encuentran el BID y el PNUD, quienes reciben entre otros reportes generales los específicos inherentes a cursos ofertados, adjudicados y desestimados. Entre los internos (circulación restringida) se encuentran las separatas específicas para las Gerencias Regionales y áreas operativas del nivel central (características de los cursos asignados a la región, calificación de los cursos según puntajes técnicos –convertidos a categorías ordinales–, especialidad, concentración por ICAP, empresas oferentes de pasantías, etc.).

Uno de los objetivos del monitoreo es garantizar la calidad de los cursos. Para ello se debe

contar con indicadores que permitan medir en forma anticipada los efectos de la capacitación en los beneficiarios. Los datos para la elaboración de este tipo de indicador no son de fácil obtención y verificación.

Si bien el *Programa* no lo ha previsto, de las reuniones y talleres en los que se ha participado emerge la necesidad de la construcción de un índice que refleje en forma precisa en cada curso: (i) la capacidad técnica de la ICAP (recursos físicos y competencias demostrables para garantizar la adecuada capacitación –instalaciones, compromiso con el *Programa*, equipo docente con formación técnica y experiencia laboral vinculada a la ocupación para la cual capacitan y formación didáctica para el manejo de situaciones de aprendizaje–); y (ii) la articulación con las empresas demandantes de mano de obra capacitada.

2.5 EVALUACIÓN DE IMPACTO

El objetivo de esta actividad es evaluar en qué medida el *Proyecto* ha alcanzado sus propósitos, o en otras palabras: (i) si la capacitación u orientación ofrecida facilita la obtención de empleo, (ii) si se contribuye a la formalidad en el empleo de aquellos que en él participan , (iii) si el *Proyecto* reduce el riesgo de que individuos pertenecientes a la población objetivo caigan en la marginalidad, (iv) si se satisface las necesidades de capacitación u orientación de la población a la que va dirigido, (v) si es aceptable grado de adecuación de los cursos a las necesidades de mano de obra "semi-calificada" de las empresas.

El órgano del *Proyecto* responsable de esta actividad es la Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales, quien tiene a su cargo las distintas etapas del trabajo, con el apoyo de consultorías externas para la realización del trabajo de campo.

Los indicadores de impacto a medir han sido definidos en los Convenios de Préstamos considerando los siguientes aspectos: (i) inserción laboral, (ii) tiempo de búsqueda de empleo, (iii) productividad –incremental de ingreso de aquellos que participan en el *Proyecto*–, (iv) tipo de empleo. Se ha previsto para la evaluación la utilización del método cuasi-experimental, que consiste en la comparación de dos grupos, uno compuesto por los beneficiarios del *Proyecto* y otro por personas con características similares a los primeros pero que no han recibido la capacitación laboral. Este último grupo, denominado “de control o comparación”, es seleccionado en forma intencional buscándose la mayor similitud con los individuos del grupo de beneficiarios según los atributos de edad, sexo y condiciones socioeconómicas.

Cabe destacar que en el primer tramo del *Proyecto* se había establecido en el convenio de préstamo como hipótesis que en la comparación con el grupo de control debería producirse un

diferencial de al menos un mínimo del 20% en los egresados de los cursos de Capacitación y Pasantías que encontraría empleo como obreros "semi-calificados". Este diferencial no fue incluido en el convenio del segundo tramo.

2.5.1. Desempeño de la actividad

El *Proyecto* ha realizado evaluaciones de impacto sobre egresados correspondientes a los cursos contratados en la prueba piloto y en los llamados a licitación segundo, tercero, quinto y octavo.

La implementación del *Proyecto* se realizó en un contexto que presentó importantes variaciones respecto de la información utilizada originalmente para estimar el diferencial de productividades (o precio de demanda) del factor trabajo en relación con la capacitación. En este sentido, dichos cambios hacen pensar en la necesidad de adaptación a la realidad vigente las hipótesis de impacto establecidas.

En lo estrictamente inherente a la gestión interna, de los estudios de evaluación de impacto y de la revisión de documentos, se pudo observar cambios importantes en cuanto a elaboración metodológica y cobertura territorial de los mismos.

En cuanto a los cambios metodológicos, cabe destacar el ajuste del modelo de evaluación, orientado a aportar insumos para la gestión, la elaboración de instrumentos para las entrevistas, la definición de nuevos indicadores, y su contrastación con la Encuesta Permanente de Hogares que elabora el INDEC, entre otros.

La realización de los trabajos de campo presentaron múltiples dificultades operativas y técnicas. Debe mencionarse los problemas en la programación de los estudios que no tuvieron en cuenta los tiempos excesivamente largos para la contratación de las consultoras, ocasionando retrasos en los cronogramas de ejecución de los estudios.

2.6. ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

Bajo esta clasificación se han incluido las actividades de apoyo a la ejecución de cursos (cuentas a pagar –la mayor afectación corresponde a pagos a ICAP– y seguros) y los procesos y actividades de apoyo a la organización que se generan y mantienen las condiciones apropiadas para llevar adelante la gestión.

Los resultados esperados de éstos son: (i) la provisión de servicios requeridos para el funcionamiento, tales como la presupuestación del programa operativo y la obtención de los recursos necesarios para su viabilidad, la contratación de los recursos humanos, la contabilidad

y emisión de informes para organismos de control del Estado Nacional y organismos internacionales –BID, PNUD– y (ii) el desarrollo de acciones o productos que tiendan a aumentar la eficiencia de la organización, tales como aplicativos informáticos, capacitación del personal, asistencia técnica.

La ejecución de los procesos y actividades de apoyo requiere de un alto grado de especialización y profesionalización (conocimientos de marcos normativos, tecnologías informáticas, administración de recursos humanos)

Durante la evolución del Programa estos procesos han pasado por mayor o menor grado de exposición, pudiendo identificarse como ámbitos que pasaron de: (i) etapa de bajo desempeño (1993-1995), (ii) mejora continua (1995-1997), (iii) estancamiento (1997-2000).

(i) Etapa de bajo desempeño (1993-1995)

Los factores determinantes de esta etapa han sido los siguientes: a- baja experiencia y capacidad gerencial de los consultores contratados para desempeñar puestos claves en un programa de complejidad creciente; b- baja eficacia de la puesta a punto del aplicativo informático utilizado por el *Programa* y falta de respuesta oportuna por parte del personal técnico de atención a usuarios ante las diversas fallas presentadas; (iii) baja confiabilidad de las personas a cargo de las Gerencias Regionales y de los coordinadores de éstas a nivel central, que se evidenciaba con los importantes atrasos en el cumplimiento de las diversas obligaciones (realización de inspecciones, administración de cursos, seguimiento y monitoreo de la ejecución).

(ii) Etapa de mejora continua (1995-1997)

La característica central de esta etapa fue la profesionalización del personal, mediante nuevas incorporaciones para niveles y puestos claves, la capacitación sistemática del resto de la dotación en cuanto a las normas y procedimientos aplicables, y en la orientación a los mismos hacia el servicio al cliente. El resultado de los cambios introducidos permitió a la organización contar con los recursos en los momentos adecuados, cumplir con los compromisos de pagos en los plazos establecidos, contratar servicios y personal de acuerdo a los tiempos programados y requisitos previstos, y disponer de información oportuna.

(iii) Etapa de estancamiento (1997-2000)

Esta etapa es coincidente con el segundo tramo del *Proyecto*, caracterizado por la inejecución. Es de destacar que durante el mismo se fue deteriorando en forma paulatina la estructura de la

organización y la gestión de los distintos procesos y actividades, no obstante haberse producido una mejora temporal en el 2º semestre de 1999.

El momento culminante de este deterioro se produce a fines del 2000 con el incumplimiento del *Programa* de las obligaciones mínimas de remitir información a los organismos de control de la Administración Central.

3. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS INTEGRAL DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

La organización responsable del *Proyecto* puso en práctica a lo largo de su historia un modelo de organización y gestión en torno a la externalización de los servicios, donde por una parte el organismo estatal tiene a su cargo la convocatoria de las instituciones de capacitación, la certificación de las mismas, la definición de las pautas para la presentación de propuestas, su aprobación, el financiamiento del 100% de los costos, la acreditación y el pago de becas y subsidios a los beneficiarios y la supervisión de las acciones, ésta a través de empresas contratadas para tal fin, y por la otra parte las instituciones de capacitación deben identificar la demanda laboral de la zona o región donde actúan, vincularse con las empresas demandantes de personal capacitado y elaborar una propuesta de capacitación de acuerdo a las necesidades insatisfechas de éstas.

Este esquema de distribución de funciones requiere una fuerte vinculación de las acciones de estos actores (instituciones de capacitación y empresas demandantes) que condiciona mutuamente los resultados e impactos esperados de la prestación de los servicios a los beneficiarios. El meollo del *Proyecto* consiste así en el diseño de cursos ajustados a la demanda laboral y al perfil de los beneficiarios, que permitan realizar una capacitación que permita la inserción laboral de los egresados y el desempeño eficaz de éstos en las empresas contratantes.

El *Programa* definió un estilo propio de organización y gestión acorde con el nuevo rol asumido por el Estado, en sintonía con la revolución neoliberal a la que adhirió de lleno el gobierno encabezado por Menem durante la década de los años noventa. La visión del modelo organizacional es que el mercado puede funcionar como regulador total de la vida de la sociedad²³, esto es que inclusive puede reemplazar al sector público en la identificación y resolución de los problemas del campo social.

²³ La introducción de mecanismos de mercado otorga al sector privado un alto grado de racionalidad, acompañado de una confianza ilimitada en la presión que ejerce la competencia para motivar y regular el comportamiento de los actores.

Los problemas más significativos identificados en el estudio pueden agruparse en torno a dos dimensiones: (i) organización y (ii) gestión. Los primeros hacen referencia a cuestiones organizacionales (¿dónde, quién y cómo se ejerce el poder?), en tanto que los segundos se remiten a aspectos de los procesos de trabajo y actividades.

3.1. ORGANIZACIÓN

En esta dimensión se advierte que los nudos críticos se relacionan directamente con la externalización de los servicios y la falta de capacidad regulatoria de la organización responsable del *Proyecto*, lo que permite señalar debilidades en el modelo adoptado. Las características de un programa social con alcance nacional, por ende con un alto grado de variedad de situaciones emergentes en las diversas regiones y con márgenes significativos de impredecibilidad, exigen un estilo gerencial que estreche el contacto con la realidad, capte las “señales” de la misma, practique las transformaciones necesarias en las programaciones previas e intervenga con la celeridad que requieren los distintos momentos.

El estilo de distribución de poder practicado implicó la división de la organización interna en dos niveles (central y regional), con una amplia separación entre ellos determinada por desarticulación entre la concentración en el nivel central de la planeación y decisión (desarrollo de normativa, programación de acciones, certificación de instituciones y asignación de recursos) y la descentralización operativa en el ámbito regional, la cual tiene escasa autonomía y poder decisorio en su intervención (los administradores locales no tienen el grado de libertad necesario para adecuar su estrategia de intervención a las características particulares del lugar) y su experiencia no retroalimenta la instancia del nivel central.

La organización no desarrolló la capacidad de regulación necesaria para lograr que las instituciones en quienes delegó la ejecución del servicio, se comporten de acuerdo con los objetivos previstos en el modelo teórico (producción e impacto). Si bien reservó para sí las facultades de inspección, sanción e intervención, en la práctica (salvo algunas excepciones) se limitó mayormente a una inspección de tipo formal.

Asimismo el *Programa* no desarrolló capacidades institucionales en el nivel regional para avanzar en un programa escalonado de descentralización de la toma de decisiones.

3.2. GESTIÓN

Del análisis de los documentos de evaluación de proyecto preparados por el BID previos a la aprobación de los préstamos se puede observar la falta de estudios que permitan sacar conclusiones sobre la capacidad instalada del sector dedicado a la formación y capacitación laboral y calidad de las instituciones. El organismo responsable del *Proyecto* puso en práctica la estrategia contenida en el diseño del mismo (convocatoria abierta internacional a instituciones públicas y privadas) generando así las condiciones que estimularon la creación de empresas de capacitación, sin mayores costos o riesgos para ellas, lo cual garantizaba *a priori* la presentación de propuestas que permitían poner en marcha el *Proyecto*, confirmándose de esta forma la viabilidad del mismo.

No se realizó durante la historia del *Proyecto* una evaluación de la capacidad institucional de todos los participantes que permitan sacar conclusiones sobre cuáles son las instituciones más adecuadas desde el punto de vista de la eficiencia e impacto esperados de la prestación del servicio.

El diseño y ejecución de los proyectos de capacitación es eficiente cuando las ICAP disponen de la capacidad técnica requerida y logran un articulación satisfactoria con las empresas en el desarrollo de la pasantía, lo que garantiza que los egresados de los cursos reúnan las competencias demandadas. No se pueden emitir conclusiones sobre cuál es el tipo de institución más conveniente, debido a que en las diversas tipologías se registran casos con resultados altamente satisfactorios junto a otros con irregularidades de diversa gravedad.

Las investigaciones disponibles al momento de la formulación analizaban críticamente la capacidad de las instituciones inmersas en la crisis del sistema educativo formal y no formal, fundamentalmente en lo relativo a su escasa vinculación y adecuación con las demandas del sector productivo y las necesidades de formación de grupos sociales con mayor vulnerabilidad. Con respecto a las instituciones contratadas por el *Programa* las recomendaciones de las empresas de supervisión externa ²⁴ señalan que: (i) se debería verificar minuciosamente las identidades de los responsables de las ICAP, así como las estructuras de las instituciones que se postulan como tales, habida cuenta que a medida que se realizan supervisiones se descubre la existencia de tramas relacionales entre personas y organismos con fuertes vinculaciones entre sí; (ii) en muchos casos las ICAP han presentado el mismo diseño para su aprobación en llamados sucesivos y tal aprobación se ha otorgado a pesar de las falencias detectadas y

²⁴ Ecoconsult S.A., Piette-Conicet, Irice-Conicet, FUNYDER, F.I.D.I., U.N.Sa., U.C.C., informe: "Recomendaciones de las EMSUP" (enero-1997)

documentadas por los supervisores; (iii) la elección de los cursos debería estar en relación directa con las demandas de la región y las posibilidades ciertas de un porcentaje de inserción laboral apreciable, destacándose que algunos cursos no consideran las particularidades regionales –factores climáticos, distancia, estacionalidad, etc. –. Según estas opiniones no se registra un cambio cualitativo significativo entre uno y otro sistema.

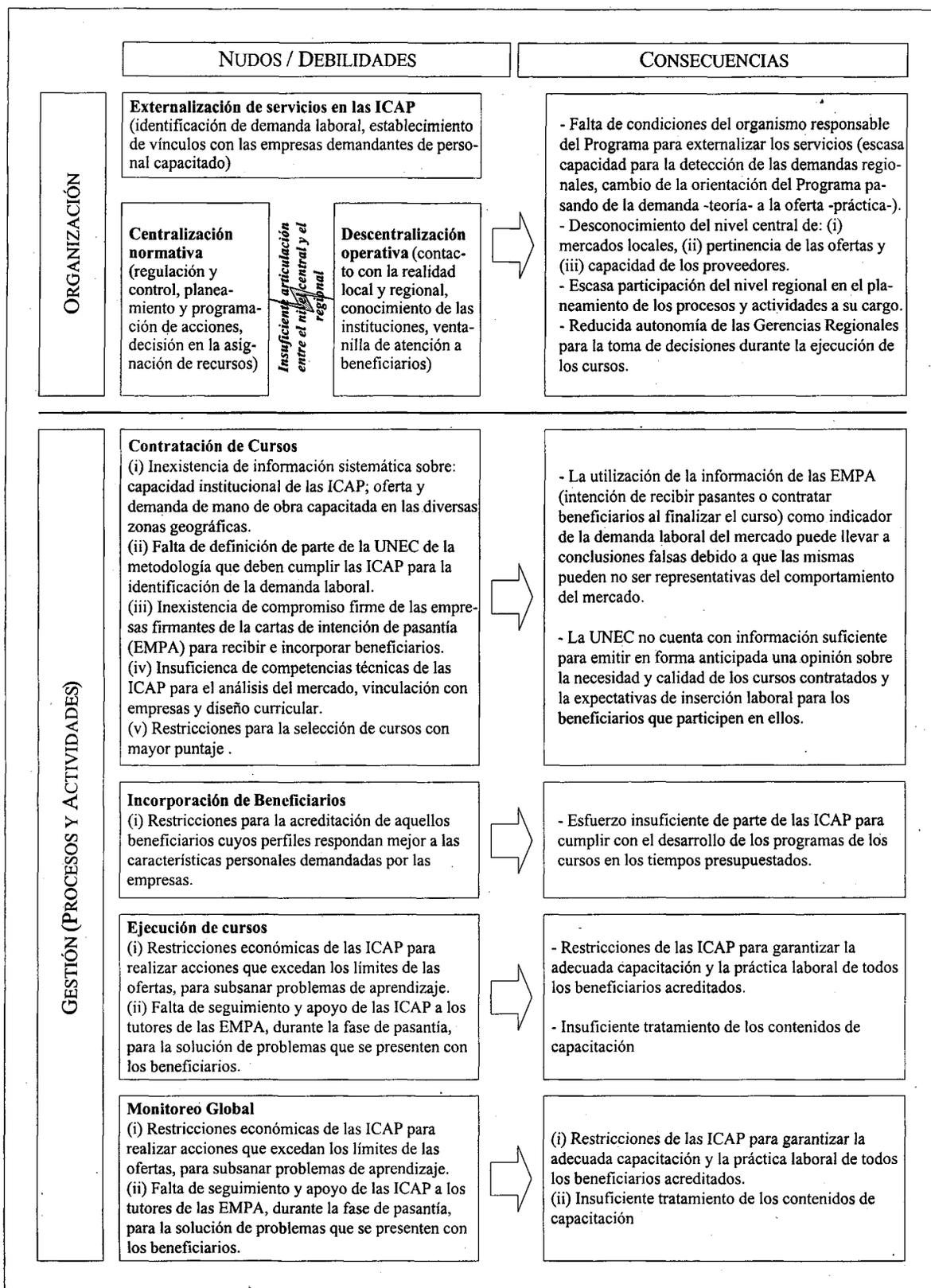
No se han realizado estudios sobre detección de la orientación de las necesidades de capacitación desde la perspectiva de la demanda, por lo cual es posible aprobar una respuesta inadecuada por parte de las ICAP. En la lógica del modelo esta actividad fue asignada a las ICAP, quienes responden por el diseño ofertado y la ejecución de la totalidad del servicio, estableciéndose que las cartas de intención de pasantía son el soporte necesario e indicador de la probabilidad de la demanda en la zona donde se dicta el curso. Las ICAP pueden presentar debilidades técnicas para analizar las competencias laborales requeridas, llevarlas a contenidos curriculares o estimar los recursos necesarios para el dictado de los cursos. También es posible la omisión de restricciones en las propuestas para excluir de la capacitación a beneficiarios que no reúnen el perfil requerido para el ingreso. Puntualmente, la carta de pasantía únicamente acredita en forma fehaciente que existió una vinculación entre la ICAP y la empresa para su firma, no constituyendo obligación para las empresas respecto de la demanda acreditada. Los efectos no deseados producto de esta debilidad son la capacitación de beneficiarios que no reúnen las competencias requeridas para el desempeño laboral o la capacitación de beneficiarios para ocupaciones con escasa o nula demanda de mano de obra.

Los pliegos de bases y condiciones indican que los criterios principales que sustentan la selección final son los de maximizar la calidad de los cursos (puntaje de la evaluación) y de garantizar el cumplimiento de la meta de cobertura global a través de la asignación de los recursos disponibles. Estos criterios no pueden satisfacerse en forma simultánea (puede darse el caso que la mejor oferta según puntaje es insuficiente, o una parte de ella presente precios excesivos para lograr la meta de cobertura) priorizándose la cobertura.

Las ICAP han presentado debilidades asociadas a la capacidad institucional de las mismas para llevar adelante las acciones para las cuales fueron contratadas. Es de destacar la inconsistencia entre el perfil del docente ideal propuesto en el diseño del curso y el perfil del docente que en definitiva lo dicta, alegándose que ante las dificultades para hallar al docente que reúna los requisitos comprometidos la ICAP privilegia a aquél que tenga mayor conocimientos técnicos. Según el informe de las EMSUP en la fase de pasantía se han detectado casos en los cuales los tutores no conocen sus funciones y/o contenidos del curso, en otros casos no existe una persona

que cumpla dicha función o hay discrepancia entre el tutor formal y el real; en muchas EMPA no se registra una real función de tutoría.

Diagrama V.15: Nudos / debilidades y consecuencias principales del modelo de organización y gestión del PARP - PAPEJ



Fuente: Elaboración propia en base a documentación del Programa y la observación presencial

Capítulo VI

CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO JOVEN Y REFLEXIONES PARA LA FORMULACIÓN DE NUEVAS INTERVENCIONES

Los cinco capítulos anteriores de este trabajo contienen secciones donde se exponen las observaciones y conclusiones que han surgido como producto de la investigación. Ya en este capítulo final las intenciones para él, aparte de ratificar la importancia de establecer y consolidar la cultura de la evaluación y rendición de cuentas de toda política pública, son: presentar en forma resumida las conclusiones globales sobre la evaluación del *Proyecto Joven*, las cuales permiten afirmar que él fue un fracaso como política de capacitación laboral. Las conclusiones están fundamentadas en los datos estadísticos, el análisis de contenido de documentación de todo tipo, razonamientos elaborados en función de ellos y opiniones de expertos vinculadas a experiencias parecidas ejecutadas en América Latina y en el mundo¹. Como último punto se bosquejan algunas líneas de intervención para su inclusión en el Sistema Nacional de Formación Profesional, cuyo acuerdo marco fue aprobado el 6 de noviembre de 2002.

1. RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN

En un importante seminario virtual sobre evaluación de impacto un participante opinó: “[...] como responsable de un programa me conformaría con obtener una calificación *altamente positiva* en una *evaluación formal* [...] que solamente me diga que los supuestos y procedimientos normados por el Programa se cumplen en una medida más que aceptable: que los que tienen que estudiar, estudian; que los que tienen que enseñar, enseñan; que los que tienen que supervisar, supervisan; que el curso que debe comenzar a las 9:00 hs. no comienza a las 10:00 o 10:30 hs.; que si hay 20 firmas en una planilla de asistencia es porque hubo 20 asistentes y no un buen dibujante; que se comprueba que los datos del curriculum del docente son ciertos; que se comprueban los antecedentes presentados por la institución de capacitación; que todos los participantes tienen una silla disponible y algo que se asemeje a una mesa; que existe luz suficiente; que en verano, con 35° a la sombra, no hay 40° en el interior del local de

¹ Banco Mundial – Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (2000). Seminario: “Evaluación de Programas de Empleo y Capacitación”. Buenos Aires 5 y de octubre de 2000.

CINTERFOR/OIT – INJUVE (2002). Seminario Virtual II: “Evaluación de impacto en las experiencias de capacitación Laboral para Jóvenes”. Montevideo 9 al 20 de diciembre de 2002.

CINTERFOR/OIT – INJUVE (2002). Seminario Virtual: “Juventud y formación para la empleabilidad: Desarrollo de Competencias Laborales Claves”. Montevideo 28 de octubre al 8 de noviembre de 2002.

capacitación; que en invierno existen los vidrios de las ventanas y al menos una pantalla de gas para desentumecer los dedos; que existe algún matafuego, que alguien sabe donde está, cómo se usa, y además que está cargado; que la supervisión realiza su trabajo profesionalmente; que si el ingeniero que debía supervisar el curso de soldadura se enfermó, no le deja la tarea a una hermosa señorita especialista en turismo; que se verifica la información presentada sobre las empresas que recibirán pasantes; que si la propuesta prometía un hotel de cuatro estrellas donde practicarían las alumnas para mucamas, no se convierte durante la pasantía en la pensión del hermano del docente; que al finalizar el curso todos han podido hacer una buena práctica; que no sucede que alguien estuvo los tres meses haciendo medialunas (porque le salían muy bien), otro siempre con la escoba en la mano (porque era de lento aprendizaje) y la mayoría charlando porque no había lugar para todos [la lista sigue]. Todas estas cosas y seguramente muchas más, se supone que se cumplen normalmente, nadie se pregunta cómo, pero todo el mundo supone que se cumplen en un alto porcentaje. Los que estamos desde hace un tiempo en este asunto, sabemos que no es así, y muchas veces miramos para otra parte cuando hay que opinar sobre el tema a la hora de los resultados. Y resulta que estas fallas, a las que se presta poca atención, son las causantes de los escasos logros obtenidos [...] nunca deberíamos olvidar la importancia de una corrección a tiempo”.²

La calificación (*altamente positiva*) a que alude la opinión anterior representa las presunciones que en la década de los 60’ se tenían de la gestión de las políticas públicas, donde se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, constituyendo la implementación una cuestión técnica, sin importancia para la política. En ese entonces la reflexión teórica y los estudios de casos se centraban en la fase de la formulación, que siguiendo el mismo ejemplo sería como evaluar si el objetivo del programa es la respuesta adecuada a las demandas o necesidades de la población beneficiaria, y de serlo la calificación mencionada se daba como un hecho. La evolución de la cuestión hace que en las décadas siguientes la mirada se dirija no sólo a los problemas que pueden presentarse en la implementación de las políticas, sino también a los resultados e impacto de las acciones. Es así que la falta de hábitos de evaluación o estrechez de la misma podrían ser considerada como parte de las causas del éxito o fracaso de las políticas. Y la carencia de la práctica se debería a la falta de capacidad o interés, pues los responsables de las políticas pueden no estar familiarizados con la importancia de realizar evaluaciones, con las técnicas utilizadas o simplemente no estar interesados en rendir cuentas de su gestión.

² La opinión corresponde a un consultor senior que trabajó en diversos órganos del Programa: Auditoría Administrativa y Gerencia de Gestión y Monitoreo (véase diagrama V.6).

Existen evaluaciones que tienen diferentes fines (objetivos, procesos, resultados, impacto, etc.), con distintos tipos de abordaje (análisis de contenido, cuantitativas puras, cuantitativas/cualitativas o mixtas) y técnicas de realización (con o sin grupo de control, y dentro de estas últimas experimentales y cuasi-experimentales, con interpretación simple de resultados o mediante la utilización de modelos econométricos). De hecho la cuestión ha ganado espacio en forma notable en las últimas décadas, principalmente en los países desarrollados, donde el empleo de métodos de mayor rigurosidad y sofisticación ha mostrado en algunos casos que los programas no producen el impacto que se supone o que éste no es consecuencia de aquél. En este sentido (desarrollo de metodologías de evaluación), en América Latina vale destacar el esfuerzo realizado por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Profesional (Cinterfor/OIT), establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organizaciones dedicadas a la formación profesional de la región, quien en 2002 puso a disposición del público en la página internet la versión preliminar del “Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes”, donde desarrolla el Modelo Teórico CIPP (Abdala, 2002).³ El modelo organiza el proceso de la implementación de la evaluación según cuatro dimensiones y sus correlaciones: C: contenidos o contexto; I: *input*, insumos; P: proceso; P: producto, impacto.⁴

Argentina, atraída por la corriente experimental que en corto tiempo atravesó Chile, Uruguay, Perú, Colombia, Venezuela y sigue, es uno de los países que implementó un programa de capacitación laboral a jóvenes en situación de desempleo estructural (diagnosticado inicialmente como coyuntural). Los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación no tuvieron en su puesta en práctica (bajo la forma de funcionamiento aceptable) la misma velocidad que la del inicio de ejecución del *Proyecto*, constatándose grandes debilidades en las actividades de seguimiento, sistematización de los datos, utilización de metodologías y confiabilidad de la información; desconociéndose si, de haberse realizado evaluaciones oportunas, rigurosas y participativas, en las diversas etapas del ciclo de las políticas implementadas, los decisores políticos hubieran cambiado la decisión de aprobar o prorrogar un programa de las características del implementado.

Normalmente, la evaluación de las distintas etapas de los procesos formativos implican esfuerzos, costos, convicción y decisión por parte de los responsables de las políticas o de los

³ Abdala, Ernesto (2002). “Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes”. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/abdala/manual/manual.pdf>

⁴ El trabajo de evaluación llevado a cabo en esta investigación, si bien se ha ceñido mayormente a la guía descrita en el capítulo I, tiene en forma casual gran cantidad de puntos comunes con los lineamientos y diseño planteados en el Modelo Teórico CIPP.

organismos ejecutores; y las conclusiones deben ser útiles para ayudar a diseñar programas, mejorar o corregir el desempeño de los puestos en marcha, analizar y mejorar la focalización, identificar programas ineficaces, rendir cuentas y transparentar los resultados de la gestión.

En síntesis, el camino de la evaluación de los programas de capacitación laboral presenta numerosos escollos, dado que no todas las etapas del proceso, desde la formulación hasta el momento en que las acciones producen impacto en los beneficiarios, muestran consecuencias directas medibles asociadas a la capacitación. No obstante, el camino debe ser recorrido en toda su extensión puesto que, por una parte, el Gobierno tiene la obligación de que su intervención responda a los mandatos legales, las demandas y necesidades de la sociedad y tenga desde el inicio la trayectoria adecuada, realizando las correcciones y ajustes tan rápido como sea posible y, por otra parte, la sociedad tiene el derecho de contar con mecanismos de rendición de cuentas de las políticas públicas implementadas y de la gestión de las autoridades e instituciones públicas.

Asimismo, las evaluaciones deben ser objetivas, lo cual implica que quienes la realizan deben estar fuera de las presiones políticas para que emitan un informe con resultados positivos. En el caso estudiado esto se observa claramente pues, si bien ha existido una unidad con un alto grado de conocimiento técnico y recursos suficientes para llevarla a cabo, el órgano de evaluación depende directamente del Responsable del *Programa*, percibiéndose que los cambios de métodos han estado ligados a la búsqueda de los mejores resultados, favorables a los intereses políticos y no a la precisión de la información que sirva para la incorporación de mejoras reales o cambios en el modelo de intervención. En un país democrático en que sus autoridades se precien de tener interés por lo social, ellas deben garantizar la evaluación rigurosa de las políticas públicas y la difusión de los resultados que deben incluir conclusiones simples, precisas y ajustadas a la realidad.

2. CONCLUSIONES GLOBALES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO JOVEN

La opinión sobre el éxito o fracaso del *Proyecto Joven* tiene vinculación a un conjunto de particularidades sobre su diseño, implementación, respuesta de los diversos actores y capacidad del *Programa*. Sin embargo, algunos de los requisitos necesarios para la creación de un ambiente favorable al éxito están más allá de la intervención misma (ciclo de la capacitación laboral) y más vinculados a la política, la situación del país, el contexto económico e internacional. Por ello la investigación ha tenido una mirada amplia, procurándose alcanzar los diversos factores concurrentes. En los siguientes puntos, se resume lo expuesto en los distintos capítulos destacándose los aspectos positivos y negativos, que hacen que la opinión general sea

desfavorable, no justificándose a este tipo de intervención como una estrategia que ayudó a la reforma del sistema de formación profesional vigente, ni como política de capacitación laboral que sirva para proveer empleabilidad a los beneficiarios.

2.1. COHERENCIA ENTRE EL DISEÑO DEL PROYECTO Y LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

No es posible analizar seriamente el funcionamiento del mercado de trabajo ni entender la gravedad y persistencia de los actuales problemas de desocupación, subempleo, sobreempleo, precarización, trabajo no registrado y pauperización, sin hacer una referencia expresa a los profundos cambios producidos en el sistema productivo, en el régimen de acumulación y en el modo de regulación de la economía que se moldearon a principios del último cuarto del siglo XX pero que tomó forma visible en la década de los 90'. Por ello, en el capítulo II se hizo una breve reseña que da cuenta de los diferentes períodos históricos en que se sucedieron las políticas sociales (incluyéndose en ellas las de educación y empleo –y específicamente en ésta la de formación profesional-) y se señalaron ciertos hitos para poder entender la lógica de la intervención estatal durante la última década vinculada a la temática investigada.

No hay un nombre o frase con la que se identifique la década de los 90' en la Argentina, tal vez la más adecuada sería *la década del fin de la sociedad del empate, la de la concentración de la riqueza o la de la decadencia del Estado*. En ella el país fue alcanzado por una ola de intensas reformas y complejas transformaciones de diversa índole (políticas, económicas, sociales) producidas por la puesta en práctica del paradigma neoliberal. Prácticamente no han habido estructuras que de una u otra manera no hayan sido afectadas: la familia, la escuela, el Estado, las organizaciones públicas, las relaciones productivas y laborales, el comportamiento individual y colectivo. También fueron arrasadas gran parte de las concepciones culturales construidas durante el siglo, principalmente en las décadas de los 40' y los 50' donde el concepto de desarrollo abarcaba lo económico y lo social, y se aceptaba que no podía haber crecimiento económico sin un mejoramiento paralelo de las condiciones de vida de la población. Las políticas universales, los sistemas educativos y de formación profesional que hasta entonces se aplicaban perecieron bajo la corriente neoliberal.

El objetivo del paradigma neoliberal es la maximización del bienestar económico; sus prioridades son los mercados y la imposición en la sociedad del principio de la productividad económica. El énfasis se pone en los medios y no en los fines, y el concepto de pobreza es el de población debajo de la línea de ingresos mínimos.⁵ La filosofía subyacente es la libertad de

⁵ El paradigma neoliberal especula con la teoría del derrame; se sostiene que primero hay que crecer para que el crecimiento posibilite que la torta se agrande, y al ampliarse incluya a los que quedaron afuera. En base a ello un

elección, pero a través del incremento de los ingresos o utilidades, y la satisfacción de las preferencias; prevaleciendo, dentro de los derechos humanos, los derechos civiles y los políticos, pero no así los sociales, económicos y culturales. También reconoce y apunta a la mínima intervención del Estado (un Estado mínimo y minimalista).

Entre otras secuelas que produjo, se destacan la pobreza extrema, no ya asociada a un fenómeno coyuntural hiperinflacionario, sino a la caída del empleo, de los ingresos, del aumento de los bienes básicos -fundamentalmente los alimentos-, de la pérdida de capital humano, que transforma en una realidad concreta el pensamiento que a principios de la década anunciaba la sociedad de los tres tercios, de los cuales uno de ellos no tendría cabida en el esfuerzo productivo y sería parte de los excluidos socialmente (véase cap. II – Objetivos de la Ley). Comparativamente con otros países de América Latina, la situación social de la Argentina, que históricamente había sido mejor que la de la mayoría de ellos, pasó en los aspectos negativos a asimilarse cada vez más a la de los países de la zona. Esto se evidencia claramente en la distribución de los ingresos divididos en quintiles (cada quintil equivale a un 20% de la población), donde se diferencian según los modos de apropiación de ese ingreso las sociedades 40:40:20 y las sociedades 60:30:10. En este agrupamiento, las sociedades que responden a la primera tipología son las menos desiguales (el 20% recibe un 40% del ingreso total, el 40% siguiente un 40% y el 40% más pobre el 20%), se corresponden con los países más desarrollados y contrastan con las características de las sociedades más desiguales (el 20% más rico se apropia del 60% del ingreso, el 40% siguiente de un 30% y el 40% más pobre sólo recibe un 10%) que identifican a la mayoría de los países de América Latina (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela). Argentina, proveniente de la primera tipología, pasó en la década de los 90' a formar parte definitivamente de la segunda, la de los países más desiguales (Nun, 2001)⁶.

Tal vez sea difícil aceptar que todos estos cambios fueron aceptados y adoptados por un gobierno justicialista que archivó sus promesas populistas y materializó acuerdos previos guardados en secreto. Cabe recordar palabras de Menem dichas en 1993: *“las tres reglas de oro de la conducción son: (i) estar perfectamente informado; (ii) guardar en secreto esa información; y (iii) actuar de sorpresa. Es lo que hice toda mi vida. [...] Si yo en la campaña*

plan orientado hacia la erradicación de la pobreza se centra en asegurar el crecimiento económico, expandir algunos sectores sociales, construir tantos sistemas de seguridad como sea posible. El eje de la política económica pasa principalmente por la apertura de las políticas económicas y la ayuda internacional.

⁶ Nun, José (2001). *Democracia ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

electoral le digo a la gente: voy a privatizar teléfonos, ferrocarriles y Aerolíneas, tengo en contra todo el movimiento obrero. Todavía no había conciencia clara de lo que era necesario hacer. Cuando los periodistas, durante la campaña, me preguntaban si iba a privatizar o no, yo les decía: no soy privatista ni estatista [...]” (Revista Gente, 1-abril-93).

Específicamente en la formación profesional, la retirada del Estado de este campo, y en términos más amplios de muchas de las áreas vinculadas al quehacer educativo, también es leído e interpretado en el marco de lo que se identifica como un modelo neoliberal, de acuerdo al cual la intervención del Estado en estas materias debe limitarse a la planificación y gestión de los sistemas, mientras que la ejecución (y cada vez en mayor medida la financiación) debe estar en manos de los agentes privados y de las personas individuales. Su propósito, según los ideólogos, debería ser acogido con beneplácito desde el punto de vista de la política pública, pues el gobierno sólo debe preocuparse del control de la capacitación, donde los mecanismos espontáneos del mercado no aportan el adiestramiento suficiente (BID, 1999).

La maniobra que se ejecutó en la Argentina fue la de abandonar la vieja línea de las escuelas técnicas y poner en práctica nuevas alternativas que extraen la preparación para ocupaciones específicas de la educación secundaria. La estrategia de reforma de la capacitación fue llevada a cabo en un marco mayor de reforma de la enseñanza secundaria e incluyó la baja del CONET que coordinaba un sistema homogéneo basado en la enseñanza de nivel medio (véase capítulo II, punto 1.3.), quien fue creado, al igual que otras instituciones en América Latina,⁷ durante la etapa de la sustitución de importaciones. A principios de los noventa, se notaba en la Institución el efecto de la década pérdida; por una parte, se evidenciaba la falta de capacidad de coordinación y adaptación a las nuevas necesidades de las empresas que se planteaban en el contexto de apertura de la economía y, por la otra, la falta de recursos para actualizar el equipamiento y los materiales didácticos necesarios para brindar la formación requerida por las industrias más dinámicas.

Es importante destacar que las medidas impulsadas por el Régimen Militar (1976-1983), tuvieron un papel crucial, no sólo en el cambio de funcionamiento del sistema económico (que pasó abruptamente de una economía estatista, cerrada y sobrerregulada a una economía de mercado libre y abierta a la competencia internacional) sino también en reducir drásticamente la capacidad del CONET para experimentar e innovar en la provisión de servicios de

⁷ El principal rasgo de los sistemas desarrollados en América Latina, conocidos como “S” e “T” (Servicios, Institutos) fue la concepción, planificación y ejecución de la formación profesional por una sola institución central, pública y regida de manera tripartita (Estado, empleadores y trabajadores), financiada con recursos fiscales y, en la mayoría de los casos, por un impuesto especial sobre los salarios.

capacitación. Ello deviene de la provisión de los recursos para la sostenibilidad de las acciones, pues hasta 1980 estuvo vigente la Ley de Impuesto para Educación Técnica a través de la cual se recaudaba el diez por mil (10‰) sobre el total de sueldos, jornales y remuneraciones con la que se financiaban las actividades del CONET; pero en ese año se dictó la Ley 22.317 (31/10/80) que estableció el régimen de crédito fiscal para los establecimientos industriales que tengan organizados cursos de educación técnica; estableciéndose certificados de créditos asignados al CONET por montos fijados anualmente en el presupuesto general de la Administración Nacional, para ser utilizados por las empresas que tuvieran cursos o escuelas de educación técnica, propios u organizados con otras personas aprobados por esa Institución. El límite de los certificados para cada empresa era del ocho por mil (8 ‰) de la suma total de los sueldos, salarios y remuneraciones en general por servicios prestados, abonados al personal ocupado en establecimientos industriales, y sin tener en cuenta la clase de trabajo que aquél realizara.

El financiamiento de la estrategia de los noventa estuvo previsto en la Ley 24.013/91 (LNE), que constituyó el Fondo Nacional de Empleo para que, por un lado, con recursos específicos determinados por ella se financie el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (a través de ANSeS) y, por otro lado, con recursos provenientes del Tesoro Público y de la cooperación internacional (donaciones y endeudamiento externo -sin determinar-) se implementen programas, acciones, y actividades generadoras de empleo y de formación profesional (a través del MTSS).

La opinión sobre este punto es que sí, ha habido un alto grado de afinidad entre el diseño del *Proyecto* y la política pública de capacitación laboral que le dio origen. Dependiendo de la ideología esto fue un éxito, pues constituyó un “paliativo” transitorio a los efectos del fuerte componente destructivo que acarreaba el modelo neoliberal, que en el caso de Argentina incluía una variante abrupta para su ensayo, que fue la baja de la institución tradicional de formación profesional. Asimismo, se conseguía expandir una línea de capacitación de corto tiempo (3 meses como máximo, más otro tanto de pasantía) orientada teóricamente por la demanda y dirigida a los jóvenes desempleados con bajo grado de terminalidad educativa media. Además, otra de las novedades implementadas fue que las acciones no son prestadas directamente por el Estado sino a través de la contratación de operadores que pueden garantizar que cada egresado podrá contar con una pasantía que durará lo mismo que la capacitación. Esa ideología sin dudas está en sintonía con la estrategia experimental del BID para la región quien, si bien reconoce que no se dio suficiente atención al fomento institucional, pues se invirtió poco en la preparación de material didáctico de alta calidad y en la capacitación de docentes, impulsó la

continuidad de este tipo de intervención con algunas correcciones como las previstas en el segundo tramo del *Proyecto* (preparación de módulos y evitación de sesgos en la selección).

Desde la perspectiva personal este tipo de intervención es un fracaso por la ambigüedad y reducido tiempo de prestación de las acciones (donde no se puede cumplir al mismo tiempo la función de escuela y formación técnica), no proveyéndose a todos (principalmente a los de más bajo nivel educativo) la preparación que demandan las empresas y no constituyendo los ofrecimientos de pasantía (en la generalidad de los casos) indicadores de la existencia de demanda del mercado. Las características del *Proyecto Joven*, que durante un breve tiempo (1995-1997) ocupó el lugar de las escuelas técnicas proveyendo capacitación en oficios, pero también se solapó con el de otras áreas, suministrando cursos de administración y servicios, indican que no es lógico que se haya pensado en él como alternativa seria que pudiera sustituir a un sistema homogéneo y maduro, reemplazándolo por un programa apoyado en la improvisación, contrato a contrato, sin garantías de continuidad y atractivos para un crecimiento institucional duradero. Si bien este argumento no es exhaustivo, en refuerzo de él, vale agregar como cierre de este punto comentarios extraídos de un estudio elaborado por uno de los expertos de mayor prestigio internacional al servicio del BID que señalan que la realidad muestra que ésta no es la forma como se trabaja en los países desarrollados, quienes operan grandes instituciones de formación, sostenidas en forma regular con recursos del presupuesto de la administración pública, en quienes las empresas no sólo depositan su confianza sino que también apoyan directamente con recursos financieros y soporte técnico a los colegios de la comunidad local (Castro, 1998).⁸

2.3. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PREVISTAS PARA LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO EN TÉRMINOS DE EFECTIVIDAD, EFICACIA, EFICIENCIA E IMPACTO

Cualesquiera sean los objetivos subyacentes de las políticas, al nivel del *Proyecto* la orientación hacia los resultados previstos en el diseño y rediseño del mismo debería ser el objetivo vital dentro del *Programa*. Este concepto es más contundente aun teniéndose en cuenta que las modificaciones acaecidas no significaron cambios radicales en las líneas que orientaban las políticas, sino todo lo contrario, pues la arquitectura del modelo (primer y segundo tramo del *Proyecto*) implicaba el desmantelamiento de una institución monopólica, calificada como lenta, ineficiente e inflexible y la creación, por medio del *Proyecto*, de un mercado competente, ágil, flexible, en el que las instituciones compiten con sus servicios en base a calidad y precio.

⁸ Castro, Claudio de Moura (1998). "The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?". N° EDU-16. BID, Sustainable Development Department Washington, D.C.

El estudio del logro de resultados del Proyecto en las distintas dimensiones, cuyo análisis en detalle y conclusiones se ha expuesto en el capítulo III muestran que:

(i) En términos de efectividad, es decir comparación de metas (cantidad de beneficiarios capacitados) alcanzadas versus las previstas, el grado de cumplimiento fue en el primer tramo del 115,6% que contrasta notablemente con el del segundo tramo, en el que el guarismo descendió al 8,51%. Cabe señalar que la efectividad es un problema central del *Programa*, donde el ser efectivo no sólo es la obligación mínima a cumplir sino que también constituye uno de los objetivos fundamentales de la reforma administrativa del Estado (Ley 23.696/89).⁹ El importante nivel de efectividad alcanzado en el primer tramo fue la razón principal por la que el *Proyecto Joven* fue considerado exitoso tanto por las autoridades nacionales, estrechamente vinculadas al *Programa*, como por el BID, afirmándose inclusive -sin evidencias comprobables- que con ello se ponía de manifiesto que era posible que el Estado realizara una política de capacitación laboral a jóvenes, de carácter masivo y con alto impacto sin involucrarse en la ejecución directa de las acciones. Sin embargo, un análisis conjunto de ambos tramos del *Proyecto* muestra que el grado de efectividad acumulado fue del 46,75% equivalentes a 130.888 jóvenes sobre un total previsto de 280.000, que de ninguna forma alcanza para recibir una calificación positiva.

(ii) También la eficacia ha sido uno de los postulados de la reforma. El concepto en sí tiene que ver con el hacer efectivo el propósito (capacitación a beneficiarios) en el tiempo previsto. También en este aspecto, aplicando para su cálculo la metodología desarrollada por el SIEMPRO, los guarimos denotan que el grado de cumplimiento alcanzado fue del 69,4% en el primer tramo, 8,51% en el segundo, y en forma acumulativa el 35,06%.

(iii) Con respecto a la eficiencia, cuyo concepto para otros fines podría asociarse con el hacer las acciones correctas, la significación que se le ha dado al término tiene que ver con la combinación de costo, tiempo y resultados (unidades físicas). El análisis por tramos arroja el 71,3% de eficiencia para el primer tramo y el 12,27% para el segundo. El bajo registro del segundo tramo influye notablemente en un análisis de conjunto, en el cual el guarismo alcanza al 37,38%, con una inversión directa (honorarios a las ICAP más becas y subsidios a los beneficiarios) de \$ 160.8 millones. La participación del costo de administración del *Programa* sobre el costo total -excluyéndose en él el costo financiero- (costo de administración, más costo directo, más costo de otros componentes) fue del 21,15%, cuatro vez superior al tope del 5% fijado para este tipo de acciones.

⁹ Ley Nro. 23.696 (17/08/1989). Boletín Oficial 23/08/89. Buenos Aires.

(iv) En términos de impacto, para la emisión de una opinión objetiva y comprobable, se han comparado los guarismos a los que se llegó en la investigación versus las metas planificadas, determinadas por el *Programa* y aprobadas por el BID, previo a la ejecución del *Proyecto* para las principales áreas en las que se esperaba que las acciones produjeran consecuencias en los beneficiarios: a) inserción laboral; b) tiempo de búsqueda de empleo; c) productividad; y e) tipo de empleo.

Cabe recordar, previamente a la exposición de los resultados agregados, que la metodología utilizada se basó en la comparación entre guarismos del grupo de control y de beneficiarios, de la cual surge que: a) el impacto sobre las tasas de inserción es negativo (a favor del grupo de control o comparación) o muy bajo cuando es positivo (a favor de los beneficiarios), variando en este último caso hasta el 1,4% para los varones y al 5,0% para las mujeres beneficiarias. Para ambos sexos, los valores de impacto son muy lejanos a los 20 puntos porcentuales asumidos como hipótesis durante la evaluación de viabilidad del *Proyecto*. b) El tiempo de búsqueda de los beneficiarios varones fue inferior entre 0,7 y 2,3 meses con respecto al grupo de comparación, en tanto que en las mujeres la diferencia fue en un principio de 3,4 meses a favor de las beneficiarias, sin embargo en cursos posteriores fue de 1,3 meses en contra (es decir a favor del grupo de comparación). c) En términos de impacto sobre los salarios (como consecuencia de la capacitación que debería aumentar la productividad de los participantes) se evidencia que el *Proyecto* produjo un impacto negativo sobre los salarios de los participantes varones que varían entre \$9,52 (primeros cursos) y \$5 (cursos de la etapa de mayor ejecución), en tanto que en las mujeres las diferencias fueron a favor de las beneficiarias variando entre \$34,33 y \$15; no obstante estos últimos guarismos, no se alcanzó el producto incremental a favor de los beneficiarios que fue estimado en \$140 como hipótesis. d) Con respecto al tipo de empleo, ciertas connotaciones que van desde la modalidad contractual, el reconocimiento de beneficios sociales, tipo de ocupación y grado de ocupación, muestran que el grado de formalidad de los empleos ha sido superior en la población beneficiaria de los cursos, principalmente en las mujeres con un guarismo máximo del 9,5%.

Finalmente corresponde mencionar que en el primer tramo del Programa la medición de impacto debía enfocar la inserción laboral de los beneficiarios específicamente en puestos de trabajo en la especialidad del curso realizado, obtenida al año de finalizado el curso. Y ante la estimación de los primeros resultados (muy bajos) se amplió la orientación incluyéndose para el cálculo de impacto todo tipo de inserción. Posteriormente, para apuntalar los resultados se puso mayor énfasis en los que se consideró externalidades positivas en los beneficiarios que participaron del Proyecto, como ser: continuación de estudios, mejor relación familiar, nueva

actitud frente al trabajo, etc., que si bien son aspectos importantes e interesantes no forman parte de la investigación, pues se considera que estos efectos pueden ser logrados con una intervención más específica para tal fin.

2.4. CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES Y EMPRESAS PARTICIPANTES

Desde la concepción misma del *Proyecto*, se definieron a las instituciones de capacitación y empresas de pasantías como actores externos claves para la concreción del mismo. Cabe aclarar que el término institución engloba a todo tipo de organización capacitadora, independientemente a su tamaño y prestigio. Con respecto a las empresas de supervisión de cursos, ellas fueron colaboradoras del Estado en el rol que éste se había reservado en el nuevo paradigma.

(i) El número total de instituciones adjudicatarias de cursos (ICAP) en el primer tramo fue de 1.415. En promedio recibieron individualmente 4,47 cursos, en tanto que en el segundo tramo fueron adjudicatarias 231 ICAP con un promedio de adjudicación individual de 3.6 cursos. La participación según el tipo de institución, durante el primer tramo, registra que el mayor porcentaje (68,75%) le correspondió al conjunto formado por las instituciones que respondían al tipo de personas físicas y sociedades comerciales, quienes en conjunto fueron adjudicatarias del 60,51% de los cursos. Analizada la participación, pero en forma separada, sobresalen las personas físicas quienes representan el 58,72% del total de las instituciones participantes, habiendo recibido el 45.50% del total de los cursos adjudicados. Asimismo, se observa una gran rotación y alta mortalidad de este tipo de instituciones que en promedio ejecutaron 3,47 cursos en el período 1993-1999. En el segundo tramo existió la restricción para la participación de personas físicas, produciéndose un notable crecimiento de las sociedades comerciales y civiles (que representan el 43,72% de las ICAP participantes, recibiendo el 42,91% de los cursos adjudicados), forma jurídica que habrían adoptado un gran número de las personas físicas que decidieron continuar concursando en la presentación de propuestas. Si bien, desde la lógica simple, no parece racional conformar un sistema alternativo de capacitación basado fuertemente en la participación de personas físicas, la inclusión y amplia respuesta de éstas fue funcional a la estrategia de desarme del sistema público (CONET) para lo cual se necesitaba demostrar que había un mercado potencial para desarrollar. Posteriormente, en el segundo tramo, si bien se pretendió mejorar el perfil de las ICAP participantes, no se pudo evitar la continuidad de las personas físicas que tomaron la forma de sociedades comerciales o asociaciones civiles para cumplir con los requisitos formales.

Los tipos de instituciones más vinculados al sistema educativo formal o informal (academias particulares, colegios secundarios y terciarios, públicos y privados, y universidades) tuvieron

una participación del 5,29% en el primer tramo, siendo adjudicatarias del 7,38% de los cursos, en tanto que en el segundo tramo los guarismos son 3,02% y 2,88% respectivamente. Los tipos de institución más ligados al sistema productivo (sindicatos, cámaras empresarias, confederaciones, colegios profesionales y cooperativas) tuvieron una participación del 3,24% (sobre total de instituciones) y 6.08% (sobre total de cursos adjudicados) en el primer tramo y del 10.99% y 10.94% respectivamente en el segundo tramo. En una estrategia de desarrollo de una nueva institucionalidad, estos dos últimos conjuntos son los que deberían haber sido fortalecidos grandemente por el *Proyecto*; siendo exitosa la focalización, dentro de esta línea de pensamiento, en un 14.23% de las instituciones y 17,02% de los cursos adjudicados. Por último con respecto algunos aspectos que determinan la capacidad económico financiera de las ICAP, un 73% del total de ellas informó bienes de uso por sumas inferiores a \$25.000; en otro aspecto analizado de los balances, el 49% del total de las ICAP informó un patrimonio neto inferior a \$5.000.-

(ii) Las 25.000 empresas que prestaron conformidad a recibir pasantes responden a las siguientes características: el 28% son microempresas (1 a 5 personas), el 44.2% son pequeñas (6 a 25 personas), el 19% son medianas (26 a 100 personas) y el 8,8% son grandes (más de 100 personas). Con respecto al sector económico: el 61,3% pertenecen al sector servicios; el 27,7% a industria; el 7,8% a construcciones, agua, energía, gas; por último el 3,2% corresponden al sector primario urbano. Con respecto al destino de las ventas el 86% de las empresas no registra actividad de exportación; el 4% registra exportaciones equivalentes al 50-100% de las ventas; el 6% lo hace entre un 10-50%; y el 4% lo hace entre un 0-10%. En este punto, uno de los supuestos que justificaba la capacitación de los jóvenes era las necesidades existentes en las empresas debido a que estaban desarrollando estrategias de ventas para alcanzar nuevos mercados externos. Por último, en lo inherente al interés de las empresas en ofrecer pasantías, el 13% tenía como expectativa contratar personal, en tanto que en el 49% esta expectativa iba acompañada con dar una oportunidad a los jóvenes.

(iii) La verificación de la concordancia de los contenidos de las acciones de capacitación, como así también del cumplimiento de los objetivos y términos explicitados en las ofertas por parte de las ICAP fue asignada a empresas e instituciones contratadas específicamente para ello mediante convocatorias públicas. Las instituciones contratadas fueron siete, cuatro con asiento en el interior del país y tres en Capital Federal y GBA. La que tuvo mayor participación (33%) fue una sociedad anónima; luego le siguen tres instituciones que responden a la categoría de institutos de investigación que acumulan el 38% de los contratos; y por último colaboraron otras tres instituciones de las cuales dos son universidades y la tercera una fundación de una

universidad, quienes en conjunto tuvieron una participación del 29%.

2.5. FACTORES QUE AYUDARON O ENTORPECIERON EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

Ensayar una definición de éxito para la unidad responsable de la ejecución del *Proyecto* tendría que incluir la medición de la eficacia organizacional y de gestión para conseguir los resultados políticos deseados, en otras palabras el enunciado podría ser: *el Programa consigue el éxito si los objetivos preferidos de sus responsables y los propios de la organización (especificados por sus creadores) se adoptan y se transforman en realidad.* Cabe aclarar que si bien este concepto no pone en un nivel superior a las preferencias personales de los responsables de la gestión de las políticas sobre los objetivos del *Programa*, que deberían estar asociados a la efectividad, eficiencia, eficacia e imparcialidad en el cumplimiento de la misión asignada, no desconoce que ellos, comúnmente, hacen uso del poder para satisfacer sus necesidades o aspiraciones políticas o las del entorno al que responden.

La doctrina y marco legal que dio sentido a la Unidad Ejecutora del Proyecto se basa en el principio de racionalización administrativa, acompañando los procesos de privatización, desregulación, desburocratización, etc., para evitar que los burócratas interesados en sí mismos conduzcan las políticas con la vieja orientación personal o corporativo-institucional ajena al interés público. Se suponía que los directivos que conformarían la cabeza ejecutora del *Proyecto* disponían del conocimiento sustancial necesario tanto en el campo de trabajo a operar como en el arte de administrar. En otras palabras, se esperaba que ellos fueran técnicamente competentes, capaces de diseñar estructuras organizativas y realizar mejoras para que el *Programa* tuviera un rendimiento eficaz y eficiente, y que se administraran los recursos financieros y humanos demostrando la inexistencia de menoscabo, derroche o uso indebido de los recursos públicos.

El *Programa* debía concentrar su atención en la manera más eficaz y eficiente para cumplir con su misión, y basándose en la teoría del servicio al cliente, difundida en el sector privado, debía poner el acento en el cliente y esforzarse por su satisfacción. Sin embargo, esta idea tenía sus puntos débiles, pues no estaba en claro si los clientes eran los jóvenes, las ICAP, las empresas, el Gobierno o el BID. Los pilares sobre los que descansaba la organización eran: un profundo respeto por la capacidad del mercado para asegurar que los cursos que se realizaran respondan a las necesidades de las empresas; la creencia de que las ICAP privadas son más capaces de aprovechar y explotar la iniciativa individual y, por consiguiente, más adaptables y eficientes que las instituciones públicas; y tercero la confianza de que las instituciones privadas son un baluarte para la libertad de elegir de los jóvenes frente al poder del Estado. Asimismo, se

sostenía que para este tipo de actividad no se justificaba la intervención pública directa, pues no existía un problema técnico en la organización del mercado para proveer el servicio, ni existían fallas en la prestación.

En el capítulo V se presentó un análisis integral del modelo de organización y gestión del *Proyecto*, donde se diagnosticaron los nudos y debilidades más importantes del *Programa*, entre los que se destacan el funcionamiento desarticulado, la falta de desarrollo de la capacidad de regulación y la no realización de diagnósticos y estudios de demanda.

Muchos podrían decir que el *Programa* acumuló una gran experiencia y desarrolló una importante capacidad operativa, que fue resultado de la inversión que realizó la sociedad en la constitución de la organización, pues en forma indirecta de ella provienen los recursos, e indudablemente esto es cierto. Cabe destacar dentro de los resultados el gran ingenio que se tuvo para construir una imagen positiva del *Proyecto*, posicionarse y obtener una amplia adhesión del entorno político, y hallar gracia ante el BID; ya sea por el rápido lanzamiento de las acciones, su gran campaña de difusión, la publicidad de los cursos en una forma muy impactante (videos, reportaje a beneficiarios, avisos en periódicos de todas las provincias, etc.), y por también por el nivel de ejecución presupuestaria y de desembolsos durante el primer tramo.¹⁰

Sin embargo, lo anterior contrasta con el incumplimiento de las expectativas que se tenían sobre este tipo de organización, ya que el *Programa* no contó con sólidos conocimientos técnicos en materia de capacitación, ni con la fortaleza institucional para controlar las acciones que se ejecutaban, como así tampoco tuvo iniciativas para introducir los cambios urgentes que se requerían ante la ausencia de los resultados esperados; a pesar de recibir un fuerte asesoramiento por parte de consultores extranjeros provenientes de Chile, expertos del BID y de otros organismos internacionales. Todo ello es aplicable al primer tramo pero también al segundo, donde los problemas y debilidades se agravaron ante la falta de adaptabilidad de la organización a circunstancias cambiantes, como ser la necesidad de integrarse operativamente con otros órganos que funcionan en el ámbito de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. El *Programa* se abroqueló en sí mismo y se olvidó de su misión natural, lo que implicó un bajo nivel de ejecución de acciones (prácticamente se suspendieron). Vale aclarar que este comportamiento autárquico responde a la identidad de unidad ejecutora autosuficiente que se construyó durante el primer tramo, y a la falta de decisión o desidia de los directivos

¹⁰ En la primera misión del BID para el segundo tramo (diciembre 1996) el Jefe de la Misión dijo: “hemos observado que aprendieron a gastar, ahora vamos a enseñarles a gastar bien”.

políticos que fueron vulnerables a este tipo de conducta colectiva y que no mostraron capacidad para gestionar el cambio que se requería.

La falta de capacidad de gestión y de adaptabilidad del *Programa* son factores que coadyuvaron al fracaso del *Proyecto*, que no generó valor en la población de jóvenes en relación a las expectativas que se alentaron, principalmente en términos de efectividad e impacto.

3. NUEVAS INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LOS JÓVENES

Se ha llegado al último punto del trabajo que, si bien no estaba previsto en los objetivos iniciales, se decidió incluir a último momento como aporte al debate necesario para la formulación de políticas y estrategias de capacitación laboral a jóvenes para su implementación en el marco del Sistema Nacional de Formación Profesional. Las posibles líneas de acción que se exponen están basadas en los conocimientos adquiridos, las lecciones que han surgido de la evaluación del *Proyecto* y en la situación socioeconómica de la población a la cual van dirigidas .

Como introducción a su presentación es necesario aclarar que la orientación de las políticas pueden tomar diversos caminos, dependiendo del tipo de diagnóstico que se haga y de su viabilidad. En otras palabras, en forma extrema es posible intervenir sobre los efectos que, como causa del desempleo, padecen los jóvenes (mayores de 14 años y menores de 25 años) que abandonaron en forma temprana el sistema educativo y que carecen de experiencia laboral,¹¹ y por ende no reúnen los requisitos para participar activamente en el mercado de trabajo, formulándose para atender la problemática de ellos políticas asistencialistas y de inserción social; o bien analizar qué sucede en el nivel superior (estructural), en cuyo caso la cuestión fundamental sería implementar políticas que impidan la degradación de la condición salarial (Castel, 1997)¹². Según opina Castel, el segundo es el camino de más difícil realización, pues está obstaculizado por fuertes presiones, debido a que la ofensiva neoliberal causó el

¹¹ Los motivos por los cuales se produce la deserción de los jóvenes, interrumpiéndose el ciclo de enseñanza media, responden a razones endógenas al sistema educativo, que tienen que ver con su funcionamiento; o exógenas, que se relacionan con factores contextuales del ámbito de los jóvenes y de su entorno socioeconómico. [Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo -DGEyFPE- (2002). "Evolución del mercado de trabajo en la década del '90". Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos].

¹² El proceso de degradación de la sociedad salarial se manifiesta en al menos cuatro niveles: (i) desestabilización de los estables, implicada en la flexibilidad; (ii) instalación de la precariedad y pauperización; (iii) aparición de un nuevo perfil de gente al que se podría denominar *supernumerarios*, que son los que se encuentran en situación de inutilidad social, no son integrables, ni siquiera están explotados en el sentido habitual del término de formar parte del proceso productivo. Castel, Robert (1997). "Vulnerabilidad social, exclusión: La degradación de la condición salarial"; en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene -comps.- (1999) *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires

efecto de cuestionar el emparejamiento entre trabajo y protección, ecuación existente en la sociedad salarial.

No obstante que sería muy deseable actuar sobre las causas fundamentales, para bosquejar intervenciones realistas es necesario tener en cuenta que se han alterado los canales clásicos de integración de los jóvenes a la sociedad mediante el trabajo. Es evidente que el trabajo productivo, asalariado, a tiempo completo dejó de ser un horizonte de fácil acceso; por lo tanto es necesario potenciar desde el Estado mecanismos que faciliten la inserción de los jóvenes en un mundo en el que los sistemas de producción y el mercado no muestran síntomas de revertir o detener el proceso de transformación en que éstos se encuentran.

Adicionalmente al papel crucial que desempeña el último fenómeno, las líneas de acción que se plantean para el corto y mediano plazo tienen en cuenta que: (i) hay un porcentaje muy importante de jóvenes activos (69%) -que han ingresado al mercado de trabajo sin la formación educativa mínima y la capacidad efectiva para llevar a cabo una actividad plenamente identificada, y ello ocurre más allá de la falta de correspondencia o desajustes actuales existentes entre el mundo de la educación y formación profesional con el mundo del trabajo (Rojas, E., 1999)¹³; y (ii) que también las empresas necesitan contar con instrumentos de ayuda para calificar el capital humano a su medida, cumpliendo la formación continua el doble papel de dar respuesta a las necesidades de los trabajadores de mejorar su formación individual, para adaptarse a los continuos cambios de innovación tecnológica y de organización productiva, y coadyuvar a una mayor competitividad de las empresas.

3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

En el diagrama VI.1 se hace una presentación estilizada a nivel panorámico del contexto actual (recorte de los principales problemas y de sus consecuencias que impactan en los trabajadores). La red causal explicativa del problema de los jóvenes inherente a la temática tiene su origen en el sistema económico, social y político del país, del cual devienen los factores indirectos y directos.

En general, desde la década pasada las empresas se han reestructurado e introducido procesos de modernización organizacional y productiva de diversos grados de complejidad en búsqueda de una mayor competitividad. Los estímulos hacia la reestructuración alcanzaron primero a las empresas de punta, pero luego se propagaron por toda la cadena productiva, repercutiendo

¹³ El autor enfatiza en la exigencia de un cambio en las formas de aprendizaje impuestas hasta hoy en el sistema educativo, que son criticables no solamente por la legítima preocupación social en torno a la eficacia y eficiencia de las acciones. Rojas, Eduardo (1999). *El saber obrero y la innovación en la empresa: Las competencias y las*

inclusive en terceros, quienes fueron presionados a operar con los principios de calidad exigidos a escala global. (Novick y Gallart, 1997).¹⁴ Se observa que conviven en el contexto dos situaciones particulares: por una parte, en lo organizacional, ha surgido la demanda de competencias laborales, que implican responsabilidades múltiples de los trabajadores a niveles operativos, donde antes la tarea era especializada y repetitiva; y, por otra parte, se han construido nuevas relaciones de trabajo, caracterizadas por la inestabilidad, que privilegian el pago por resultados. Un ejemplo extremo se advierte en la industria automotriz, donde los cambios en la organización del trabajo combinan heterogéneamente la base tecnológica con la flexibilidad en el uso de la mano de obra, siendo de gran relevancia en la transformación producida la incorporación de tecnología microelectrónica. En este nuevo modelo las características del trabajador son la autonomía, la polivalencia y la creatividad en contraposición al obrero-masa de la línea fordista (Novick, 1998).¹⁵

En lo concerniente a lo que esperan las empresas de la escuela, en su tarea de preparación a los jóvenes para el mundo del trabajo y considerando que éstos deberían alcanzar como mínimo la terminalidad del ciclo secundario, se destacan, además de las capacidades básicas,¹⁶ cinco áreas de competencia: (i) administración de recursos, ya sea de tiempo, dinero, materiales, espacio o gente; (ii) habilidad interpersonal, para trabajar en equipo, transmitir conocimientos, servir al cliente, aprender, liderar, negociar, trabajar con gente de diferente cultura y antecedentes; (iii) información, ya sea para obtener y analizar datos, organizar y mantener archivos, interpretar comunicaciones, usar la computadora para procesar información; (iv) sistemas, que implica la comprensión del sistema social, organizativo y tecnológico, monitoreo y mejoramiento de sistemas; (v) tecnología, que incluye selección de equipos y herramientas, aplicación de la tecnología en trabajos específicos, mantenimiento y resolución de problemas menores.

Con respecto a la educación básica y profesional el sistema vigente es de desarrollo incompleto o de construcción incipiente. En lo que concierne a la implementación de la Ley Federal de Educación -L.F.E.- (N° 24.195/93) y de la Ley de Educación Superior (N° 24.521/95), se observa una situación heterogénea en el grado de aplicación para la concreción de un Sistema

calificaciones laborales. OIT/Cinterfor. Montevideo.

¹⁴ Novick, Marta y Gallart, María A. (1997). "Competitividad, redes productivas y competencias laborales". Montevideo. OIT/Cinterfor-RET.

¹⁵ Novick Marta y otros (1998). "Nuevos puestos de trabajo y competencias laborales". Montevideo: OIT-Cinterfor.

¹⁶ Las capacidades básicas son: (i) habilidades básicas que comprenden la lectura, escritura, aritmética, matemáticas, hablar y escuchar; (ii) habilidades para pensar, entendiéndose por tal al pensamiento creativo, toma de decisiones, resolución de problemas simples, interpretación de ideas; (iii) cualidades personales, que incluye responsabilidad, confianza en sí mismo, sociabilidad, dominio propio, integridad, honestidad (SCANS 2000 Center)

Federal integrado nacionalmente, perdiendo el espíritu inicial (integración del Sistema; corrección de la dispersión producida; precisión de tiempos de implementación; provisión de recursos necesarios para su instalación definitiva; priorización de las cuestiones más problemáticas a fin de trabajar en su resolución). Los lineamientos teóricos de la L.F.E. especifican que la Educación Polimodal presupone un currículo basado en los aprendizajes de la EGB pero que difiera cualitativamente de ella en tanto contemple las formas de apropiación, resignificación y construcción de sistemas de pensamiento cada vez más abstractos y complejos. Se ha previsto que ello se realice a través del proceso de aprendizaje, en concordancia con las características del adolescente a la que está dirigida, atendiendo además a las demandas sociales en relación con la futura inserción laboral y/o continuación de estudios superiores del mismo, así como al desarrollo de competencias para lograr una voluntad comprometida con el bien común, desde una actitud autónoma y responsable.

Específicamente en lo inherente a la formación profesional, el 6 de noviembre de 2002 fue aprobado por la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación el “Acuerdo Marco: Sistema Nacional de Formación Profesional de la República Argentina” (SNFP), que permite consensuar federalmente los aspectos prioritarios para la aplicación de la L.F.E. en temas de Formación Profesional. La consolidación de dicho ámbito se encuentra en cabeza del INET y de la Secretaría de Empleo del MTEySS. La organización del SNFP implica un proceso gradual y progresivo de implementación de acciones a nivel nacional. En sí, el SNFP es una herramienta de planificación estratégica para definir y construir políticas públicas en materia de Formación Profesional, a través de la promoción y generación concertada de planes y proyectos de desarrollo sectorial y/o territorial que permitan el trazado de orientaciones estratégicas; el reordenamiento del sistema de calificaciones laborales, el establecimiento de prioridades en función de determinadas poblaciones; el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos para su adecuación a los nuevos requerimientos; y ampliación del financiamiento de la Formación Profesional. El acuerdo retoma el valor dado a la Formación Profesional a partir de la reforma constitucional del año 1994 y la inclusión como componente de los programas y políticas de empleo en la L.N.E. y también como parte de la política educativa en la L.F.E.

Los criterios de organización del SNFP incluyen, entre otras, las siguientes previsiones: canalizar hacia el sistema educativo las políticas formuladas en el ámbito común de construcción interministerial; generar los espacios de consenso de las políticas de Formación Profesional formuladas en el citado ámbito; desarrollar estrategias y acciones que permitan el aseguramiento de escenarios tripartitos de alcance nacional; garantizar políticas que integren la educación de jóvenes y adultos a la formación profesional; desarrollar una metodología que

garantice el relevamiento de información sobre las demandas en los distintos sectores productivos; y sobre las demandas y necesidades sociales y ocupacionales de los diversos grupos poblacionales; concertar con actores del sistema educativo y socio productivo políticas y planes nacionales de Formación Profesional que coadyuven al fortalecimiento del Sistema. A nivel institucional está previsto la incorporación al Sistema de las unidades de gestión comprometidas en la prestación de servicios educativos de Formación Profesional -centros, escuelas, empresas, sindicatos, organizaciones intermedias, tanto de la esfera pública como privada-.

También corresponde mencionar que en el ámbito del INET se desarrollaron en la segunda mitad de la década de los '90 los Trayectos Técnico-Profesionales (TTP), que actualmente se encuentran en un proceso de evaluación, para mejorar su implementación. Los TTP constituyen ofertas formativas de carácter opcional para todos los estudiantes o egresados de la Educación Polimodal, y su función es formar técnicos en áreas ocupacionales específicas cuya complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que sólo es posible desarrollar a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación. Asimismo, el INET cuenta también con el Centro Nacional de Educación Tecnológica (CENET), que es un ámbito destinado a la investigación, experimentación y desarrollo de nuevas propuestas en materia de Educación Tecnológica y de utilización de las tecnologías y recursos tecnológicos.

En lo concerniente a los jóvenes, si bien el principal problema que reconoce un gran porcentaje de la población activa de ellos es el desempleo, cuya tasa duplica la del conjunto de la población económicamente activa (PEA), existen también otros problemas concomitantes, vinculados a su condición socioeconómica que son cruciales para la definición de la estrategia de intervención. En lo que atañe al fenómeno del desempleo en sí, éste es masivo, dinámico en niveles que prácticamente duplican el de los primeros años de la década de los '90.¹⁷ Un estudio del Ministerio de Trabajo de la Nación (2002), que describe la evolución del mercado de trabajo en la citada década señala que el crecimiento económico y el empleo suelen estar relacionados de manera estrecha y directa. Sin embargo, esta sincronización no se produjo a lo largo del período, en donde a pesar del crecimiento del producto no se incrementó el empleo. Esta particularidad se debió a las características de los fuertes cambios ocurridos en el sistema económico -apertura comercial, privatizaciones, desregulaciones, avance tecnológico, flexibilización, terciarización, polarización ocupacional, tasa de cambio fijo "convertibilidad"-

¹⁷ En mayo 1990 la tasa de desempleo para la PEA fue de 8,6%, en octubre de 2002 fue de 17,8%. Según Cuadro II.1 e INDEC (2002) "Mercado de trabajo: principales indicadores de los aglomerados urbanos en base a EPH Octubre 2002". Informe de Prensa 27/12/2002.

que también trajo consigo la expulsión de mano de obra como parte del proceso generalizado de reformas.¹⁸

Relativo a la problemática de los potenciales receptores directos de las acciones, desde la perspectiva socioeconómica es forzoso diferenciar dos tipos de jóvenes: aquéllos que disponen de los recursos necesarios para el desarrollo de una carrera pero que pueden ser vulnerables por las debilidades propias del sistema de educación, y aquéllos que por su condición socioeconómica ya forman parte de los excluidos o son pasibles de serlo (dentro de los jóvenes pobres, pueden abrirse otras categorías como las de: jóvenes de la calle, jóvenes de hogares pobres estructurales, jóvenes de hogares nuevos pobres, etc.). La problemática también puede ser diagnosticada desde la perspectiva de las instituciones, pues en términos de equidad y en particular de equidad en los resultados de la escolaridad, hay grandes diferencias en la adquisición de habilidades y conocimientos entre los estudiantes de escuelas urbanas y los de escuelas rurales, y entre los de establecimientos de elite y los establecimientos marginales (Gallart, 1999).¹⁹ En función de lo anterior, los otros problemas pueden representarse como carencias personales que, en mayor o menor grado, se presentan en estos grupos y pueden agruparse en: (i) formación educativa básica que ignora la realidad del trabajo y del medio donde se encuentra; (ii) diferentes calidades de formación profesional; (iii) separación entre la formación recibida y la demandada por la estructura de ocupación; (iv) falta de una cultura tecnológica, así como de sus múltiples aplicaciones; (v) falta de información y orientación laboral; (vi) infradesarrollo del conocimiento y del uso de lenguaje tecnológico básico, que los ubican en situaciones de riesgo.

3.2. PROPUESTAS PARA EL CORTO Y MEDIANO PLAZO

Del punto anterior se desprende que el marco legal vigente ha previsto el desarrollo de dos

¹⁸ Entre 1991 y 1994 el crecimiento del producto fue del 29%, mientras que el empleo urbano creció a una tasa de sólo 4%, con un comportamiento diferenciado por sectores (los transables disminuyeron la cantidad de puestos en 6,2% y los servicios a empresas la incrementaron en 65,7%). También se redujo el empleo público (38,1% de disminución del empleo en servicios públicos); se sustituyó mano de obra industrial por máquinas herramientas nacionales e importadas (casi 100 mil empleos menos en la industria manufacturera); se cerraron establecimientos de miles de PyMES; del total de despidos colectivos, que incluye reestructuración y cierre de empresas, el 63,3% se originaron en sectores modernos. La necesidad de adquirir competitividad llevó a la concentración del empleo y a la especialización, utilizándose el camino de la terciarización de actividades. Entre 1997 y 1998 se produjo una reacción positiva, pues ante un crecimiento de 5,8% en el producto el empleo reaccionó con un crecimiento del 4,1%; volviendo nuevamente a decrecer como consecuencia de un nuevo período recesivo que comenzó a mediados de 1998. DGEyFPE (2002), *op.cit.* Cabe mencionar que, según datos de la CEPAL, el producto interno bruto acumuló a fines de 2001 una declinación de 8.5% en un lapso de tres años, estimándose que en 2002 la caída sería superior al 10%. CEPAL (2002). Análisis y perspectivas Argentina 2001-2002. Desarrollo Económico. LCG 2184 P. Buenos Aires

¹⁹ Gallart, María A. (1999). "Reestructuración productiva, educación y formación profesional"; en Tokman Víctor y O'Donnell Guillermo -comps.- (1999). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

dimensiones de políticas (educativas y formación profesional), las cuales requieren de un sistema educativo y de formación profesional nacional y federal fortalecido, con estructuras institucionales eficaces, con el objetivo de evitar desarticulaciones, superposiciones, dispersión de responsabilidades e innecesaria burocratización. Asimismo, el grado alcanzado en el cumplimiento de los cometidos evidencia que ellos sólo pueden llevarse a cabo a través de procesos de articulación e integración que permitan resolver tensiones derivadas de intereses diferentes. También requieren una eficaz coordinación de acciones provenientes de distintos actores para la concreción de objetivos comunes. En tal sentido, es necesario un fuerte protagonismo de las autoridades nacionales y provinciales en la recuperación de la valoración social de las tareas de enseñar y aprender, en la construcción de sólidos acuerdos federales; y en la continuidad de aquellas líneas de acción de probada eficacia que revistan importancia en el contexto regional.

Dentro de este marco y ante la situación de descenso social y económico que alcanza a gran parte de la población activa, particularmente la de jóvenes, es imperativo la ejecución de algunas acciones estratégicas, evitando el desarrollo de propuestas dispersas, de bajo impacto o excelencia reducida a pocos actores, que insumen gran cantidad de recursos económicos y humanos. Las acciones iniciales de corto y mediano plazo, que se exponen más abajo, deberían concentrarse en un número reducido de programas, de gran alcance que atiendan las singularidades de los diversos grupos, dirigidos a generar herramientas que permitan abordar la situación de decadencia que atraviesa la población, potenciando el rol de la educación y la formación profesional en la integración social, la promoción ciudadana y como insumo para el desarrollo de niveles crecientes de capital social y humano.

3.2.1. Reestructuración y modernización de la formación educativa y profesional

Este programa respondería a la necesidad de que la formación educativa básica sea coherente con la realidad del trabajo y del contexto. Para ello se requiere: (i) fortalecer las dimensiones de equidad y calidad en la educación; (ii) producir cambios que permitan incrementar los niveles de inclusión, retención y permanencia, así como mejorar los aprendizajes de los alumnos, la formación docente, la capacitación continua; (iii) construir capacidades en materia de gestión institucional; y (iv) evaluar la calidad educativa.

El contenido del programa debería incluir entre otras las siguientes acciones principales:

(i) Otorgar becas estudiantiles y mejorar la infraestructura escolar (para esta última pueden asignarse fondos de un Préstamo del BIRF administrado por el MTEySS que cuenta con U\$S

100 millones para su utilización en proyectos de pequeñas obras de diversas tipologías, incluyéndose los de infraestructura educativa; cabe señalar que en el año 2001 se reasignaron a otras actividades, distintas a las de obras, U\$S 26,5 millones que tenían igual destino)²⁰; (ii) brindar formación y capacitación continua a los docentes para que puedan ayudar a los alumnos con problemas de aprendizaje de las competencias básicas (principalmente Lengua y Matemáticas); (iii) aumentar el nivel de calidad educativa tal como fue previsto y proyectado por la L.F.E.; (iv) diagnosticar las cuestiones más problemáticas que obstaculizan la implementación eficaz de la L.F.E.; (v) actualizar los sistemas de información (vinculados a las estadísticas educativas) y el funcionamiento administrativo, para que ellos contribuyan a la mejora de la calidad de la enseñanza y a la gestión del Sistema

Tanto los objetivos como las acciones enunciadas forman parte de la declaración de compromisos estratégicos asumidos por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para el período 2002-2003, pero requieren su renovación y cumplimiento efectivo.

3.2.2. Apoyo a la normalización y certificación de competencias laborales

La finalidad de este programa es establecer bases institucionales y metodológicas para desarrollar un sistema nacional de normalización de competencias laborales y su certificación. Las ventajas de este sistema es que permitirían, por una parte, que se reconociera oficialmente las habilidades, conocimientos, actitudes de un trabajador, independientemente de cómo o dónde los haya adquirido, y facilitarían su transferibilidad de un empleo a otro; y por la otra parte establecería pautas para acceder a esquemas de capacitación continua con base en estándares fijados de manera consensuada por los sectores productivo, laboral y educativo, a fin de no verse desplazados por el avance tecnológico y la falta de capacitación.

Las acciones específicas cuya ejecución debe realizarse y rendirse cuenta de ellas son:

(i) Conformar un Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral de carácter tripartito (es decir que cuente con representación tanto de las organizaciones empresariales y sindicales, como de los ministerios y organismos públicos vinculados a los campos del empleo, la educación y la producción); (ii) definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional; (iii) establecer mecanismos de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos; (iv) transformar la oferta de capacitación en un sistema modular, basado en normas de competencia y flexible para permitir a los individuos transitar entre los módulos, de acuerdo con sus

²⁰ Préstamo BIRF 4366-AR "Tercer Proyecto de Protección Social" (20-10-1998); Préstamo BIRF 7157-AR "Proyecto relativo al Programa Jefes de Hogar" (19-enero-2003).

necesidades.

3.2.3. Apoyo al reentrenamiento y recalificación de la fuerza de trabajo (jóvenes y adultos)

Este programa debería ser manejado estrictamente por la demanda y podría incluir tanto a los jóvenes (con formación educativa básica y/o experiencia) como a los adultos (desplazados o en peligro de serlo por los cambios tecnológicos). La innovación con respecto a los programas ejecutados tradicionalmente es la de romper con el esquema de oferta formativa, previamente programada en función de un hipotético y genérico estudio de mercado o una demanda intuita. La estrategia prevista es pasar a establecer espacios y tiempos naturales e institucionales (consejos económicos, sociales, consejos de formación y capacitación laboral, agencias de capacitación y empleo de gobierno, todos ellos a nivel local) donde se diseñen, concerten y programen las acciones formativas en forma conjunta con los agentes económicos (principalmente pequeñas y micro empresas) y sociales implicados. El programa debería ser cofinanciado entre el Estado (nacional y provincial) y las empresas (estas últimas podrían utilizar la inversión realizada como crédito fiscal); debiendo recibir los participantes que estén desempleados un subsidio, ayuda económica o beca, que les permita cubrir las necesidades mínimas

Existen en el país experiencias exitosas de actividades de concertación social aplicada a la capacitación de trabajadores en actividad y a la recalificación de trabajadores desempleados, que deberían ser ensayadas en las diversas provincias. Un programa modelo es el que lleva a cabo el Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario (CCFP-R), que es una adaptación institucional de los Consejos Sectoriales y Regionales de Canadá, siendo conformado con el asesoramiento técnico del Consejo Siderúrgico de Formación Profesional de Canadá (Canadian Steel Trade and Employment Congress, CSTECH) en el marco del PAPEJ (II Tramo del *Proyecto Joven*), donde se lo seleccionó con otros dos más como acción estratégica de bajo costo con aporte de fondos provenientes del F.N.E.

Tomando como base, la experiencia citada, las acciones que deberían realizarse en los nuevos espacios, con un aporte significativo desde los consejos técnicos son: (i) brindar apoyo a los sectores productivos para identificar necesidades de mano de obra y de capacitación; (ii) dar asesoramiento en el diseño de cursos de capacitación, modulares y compactos, sobre competencias laborales básicas, genéricas y profesionales; (iii) impulsar iniciativas para la formación de instructores; (iv) hacer seguimiento de los resultados de la capacitación; (v) coadyuvar al establecimiento de vínculos entre la sociedad productiva (a través de las organizaciones empresarias), el sistema formal de educación, las organizaciones obreras y las

instituciones de gobierno (vi) contribuir para que las escuelas técnicas y medias aporten Ofertas de Formación Complementaria dirigidas a la comunidad productiva para la calificación y recalificación de trabajadores y sean los principales proveedores del servicio.

3.2.4. *Apoyo a la integración social a través de la capacitación laboral*

El enfoque de esta propuesta es brindar apoyo los jóvenes pobres que, además de falta de empleo, se encuentran en situación de riesgo social o próxima a ella. La capacitación, bajo esta orientación, se transforma en un medio para integrar al joven a la sociedad y alejarlo de las situaciones de riesgo. En orden de prioridades y tiempos los objetivos son: integración social, empleabilidad e inserción laboral.

La oferta formativa para ellos debería ser orientada en función de las particularidades que presentan los diversos subgrupos de jóvenes pobres. En unos se deben potenciar las acciones de contención, dando respuesta inmediata a las carencias y déficit de instrumentos básicos (alimentación y competencias básicas) para su resocialización, en tanto que en otros se debe fomentar el desarrollo pleno del potencial genético y social.

Las acciones (cursos) deberían tener una duración muy superior a los cursos del *Proyecto Joven*. El tiempo no debería ser inferior a un ciclo lectivo normal (9 meses) ni debería limitarse a un solo curso, dependiendo del rendimiento de cada joven. Uno de los factores claves es el tipo de institución que debe hacerse cargo de brindar el apoyo al joven, pues como ya se señaló se espera que junto con la capacitación en alguna habilidad laboral se desarrollen en el joven conocimientos, competencias básicas y habilidades sociales que le permitan tomar decisiones positivas y ser protagonistas en la construcción de un proyecto de vida, superando las adversidades de su condición socioeconómica. En este punto las instituciones más indicada son las ONG y las organizaciones religiosas, que deberían ser convocadas públicamente, sometidas a un riguroso proceso de evaluación, y posteriormente las seleccionadas recibir el apoyo financiero y técnico para su consolidación en la realización de esta actividad.

La capacitación debe orientarse al autoempleo urbano o rural, dependiendo de las ventajas que ofrezca el ámbito local. Asimismo, se deben estimular iniciativas para el desarrollo de proyectos cooperativos, basados en la auto-organización, que impliquen la utilización de mano de obra intensiva. Para la enseñanza de las diferentes temáticas específicas se debe convocar la participación de organizaciones cooperativas y sociedades laborales comprometidas en el desarrollo de una economía social genuina.

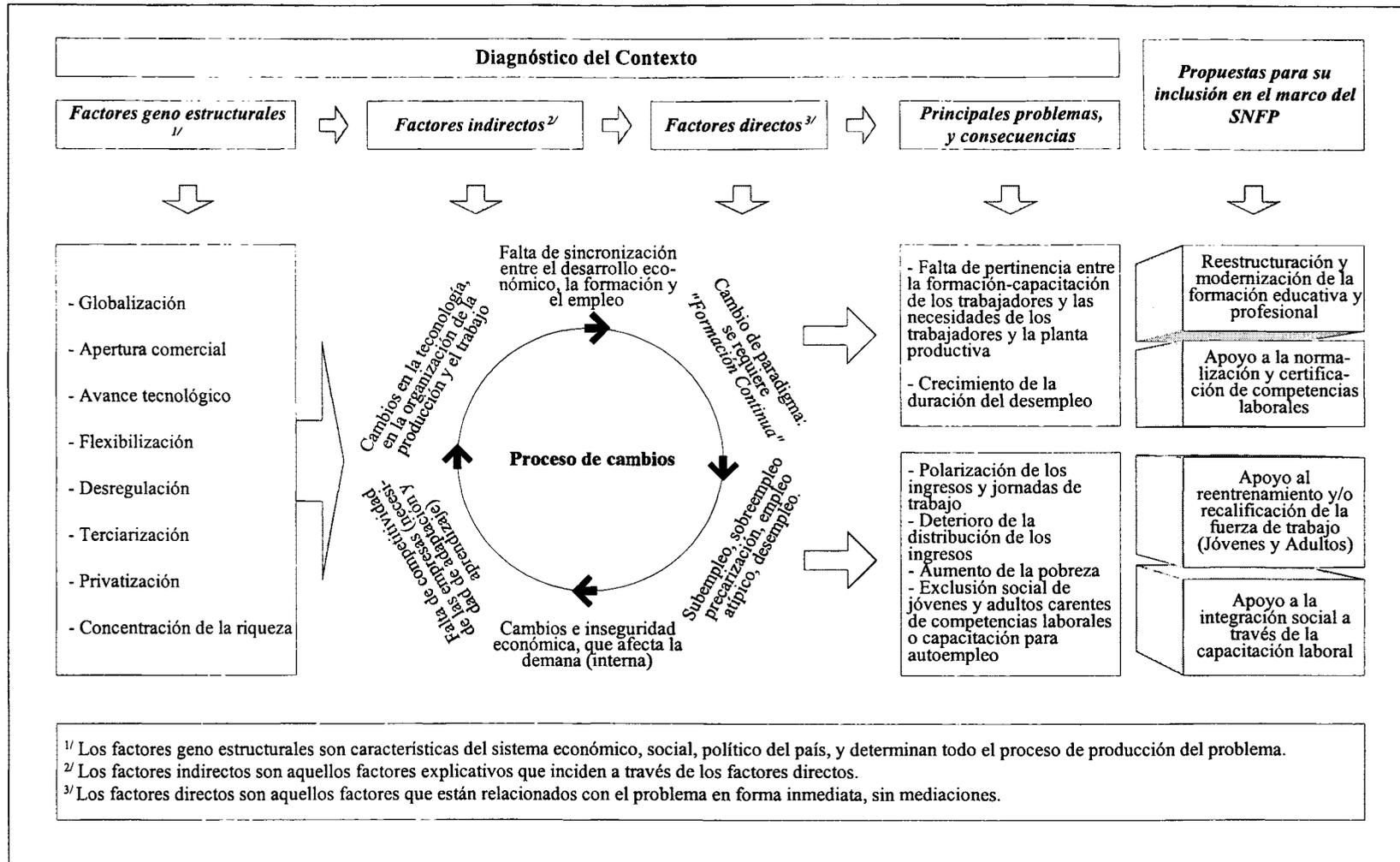
3.3. REFLEXIÓN FINAL

Se espera que las propuestas presentadas en este último punto sean útiles para estimular la iniciativa de los decisores políticos en la actual coyuntura donde ella se ha truncado por diversas razones (la emergencia económica, la transitoriedad de los políticos, la debilidad de las instituciones). Durante la década se ha producido un gran avance en las metodologías para la formulación de políticas, donde muchas veces ha prevalecido lo político sobre lo técnico o viceversa. Sin embargo, ambas corrientes han sido funcionales a la implementación de un modelo que produjo el derrumbe de las esperanzas de quienes confiaron en la capacidad de los gobernantes.

Las única posibilidad que el futuro ofrece para interrumpir las tendencias del pasado es la reconstrucción de las diversas estructuras (la familia, la escuela, el Estado, las organizaciones públicas y privadas, las relaciones productivas y laborales, el comportamiento individual y colectivo). Desde lo público, las instituciones deben recobrar su capacidad y producir valor en su funcionamiento. Por lo tanto para alcanzar el éxito el desafío es muy grande, pues el cambio se debe realizar dentro de un marco de justicia y rectitud (*"la justicia engrandece a la nación", "cuando gobiernan los justos la nación es feliz"*)²¹ donde por una parte, los gobernantes, funcionarios políticos, directivos y subordinados deben dejar de ser baluartes de la corrupción, la desidia, o el egoísmo y ser moralmente responsables de sus actos, y deben tener como objetivo el bienestar general; y, por la otra parte, la sociedad toda debe interesarse y participar en forma activa y solidaria en la construcción de una nueva identidad más igualitaria y equitativa.

²¹ Proverbios de la Biblia.

Diagrama VI.1: Red causal explicativa de diversos problemas y sus respuestas, para su inclusión en el Sistema de Nacional de Formación Profesional



Elaboración propia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdala, Ernesto (2002). "Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes".
- Acuña, Carlos; Kessler, Gabriel; Repetto, Fabián (2002). "Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social". Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, coordinado por Center for Latin American Social Policy - CLASPO-. The University of Texas at Austin. Buenos Aires.
- Adelantado, José; Noguera, José; Rambla y Lluís Sáez, Xavier (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica"; en *Revista Mexicana de Sociología*, año LX/ N° 3, julio-setiembre. México, D.F.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993) "Estudio introductorio"; en Aguilar Villanueva, L. (comp.). *La implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1995). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica*. Flacso – Tesis Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- Baker, Judy (1960). *Evaluating the impact of development projects on poverty: a hand book for practitioners*. The World Bank (2000). Washington, D.C.
- Ballart, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). "Informe de Terminación de Proyecto (ITP): Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, Proyecto Nro. AR-0062".
- _____ - Unidad de Educación - Departamento de Desarrollo Sostenible. (1999). "Formación Profesional y Técnica: Una estrategia para el BID".
- Banco Mundial – Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (2000). Seminario: "Evaluación de Programas de Empleo y Capacitación". Buenos Aires 5 y de octubre de 2000.
- Basualdo, Eduardo (1999). *Acercas de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. IDEP/Página 12. Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo (1981). "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981"; en *Desarrollo Económico*, Vol 21, N° 82 (julio-setiembre 1981). Buenos Aires.
- Cappelletti, Beatriz (2000). "Actores sociales y Estado en la Formación Profesional de la Argentina de los Noventa". Buenos Aires, mimeo.
- Castel, Robert (1997). "Vulnerabilidad social, exclusión: La degradación de la condición salarial"; en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene -comps.- (1999) *De igual a igual: el desafío*

del Estado ante los nuevos problemas sociales. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires

Castro, Claudio de Moura (1996). "Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas"; en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* (1997), volumen sobre "Jóvenes, formación y empleabilidad", N° 139-140, abril-setiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

_____ (1997), "Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas"; en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, N° 139-140, abril-setiembre. Montevideo, Cinterfor.

_____ (1998). "The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?. N° EDU-16. BID, Sustainable Development Department Washington, D.C.

_____ (2002). "Formación profesional en el cambio de siglo". Cinterfor / OIT.

CEPAL (2002). Análisis y perspectivas Argentina 2001-2002. Desarrollo Económico. LCG 2184 P. Buenos Aires

CINTERFOR/OIT – INJUVE (2002). Seminario Virtual II: "Evaluación de impacto en las experiencias de capacitación Laboral para Jóvenes". Montevideo 9 al 20 de diciembre de 2002.

_____ – INJUVE (2002). Seminario Virtual: "Juventud y formación para la empleabilidad: Desarrollo de Competencias Laborales Claves". Montevideo 28 de octubre al 8 de noviembre de 2002.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores. México, D.F.

Confederación General del Trabajo de la Argentina CGT (1999). *El Movimiento Obrero y la Formación Profesional. El Foro Sindical: una propuesta para los nuevos desafíos*. CGT. Buenos Aires, Argentina.

Conferencia Internacional del Trabajo 88° reunión (2000). "Informe V - La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes. Formación y desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesional". Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Convenio de Préstamo BIRF 4366-AR "Tercer Proyecto de Protección Social" (20-10-1998).

Convenio de Préstamo BIRF 7157-AR "Proyecto relativo al Programa Jefes de Hogar" (19-enero-2003).

Cortés, R. y Marshall, A. (1991). "Estrategias económicas, intervención del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990"; en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 1, primer semestre 1991. Buenos Aires.

Chirac Jacques (1996). "La empleabilidad. Nuevas formas de organización del trabajo". Discurso pronunciado en Ginebra el 14-junio-1996; en *Revista Archivos del Presente* N° 5.

Buenos Aires.

Diario La Capital (23-12-95). Nota: "Arquitectura, en el Proyecto Joven". Rosario.

Diario La Opinión (21-09-94). Nota: "Nos preocupan los jóvenes sin trabajo". Morón.

Diario La Voz del Interior (28-enero-1996). "Capacitar es un buen negocio". Córdoba.

Diarios de reuniones Cámara de Diputados y Senadores de la Nación (1991). Asunto: Ley de Empleo (abril-noviembre 1991).

Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo -DGEyFPE- (2002).

"Evolución del mercado de trabajo en la década del '90". Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Economic Planning Secretariat (1997). "Argentina a growing nation. Economics reforms and results: 1989-1993. The growth in Argentina 1994-1996 program". Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Argentina.

Ermida Uriarte, Oscar (2000). "Globalización y Relaciones Laborales". Curso: Relaciones Laborales y Formación Profesional. Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y Seguridad Social - Cinterfor/OIT, mayo-junio 2000. Buenos Aires, Argentina.

Franco, Rolando (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina"; en *Revista de la CEPAL* N° 58, abril 1996. Stgo. de Chile.

Gallart, María A. (1999), "El Proyecto Joven Argentino. Reflexiones a partir de una investigación comparativa regional sobre programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza". Buenos Aires, CENEP (mimeo).

_____ (1999). "Reestructuración productiva, educación y formación profesional"; en Tokman Víctor y O'Donnell Guillermo -comps.- (1999). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Godio, Julio, Cortina, Ruben y otros (1998). *La incertidumbre del trabajo: qué se esconde detrás del debate por la estabilidad laboral en Argentina?* Editorial Corregidor. Buenos Aires

Gomez Morales, Antonio (1952). "La situación económica nacional"; en *Horizontes Económicos*, Vol. XV, N° 4, octubre 1952. Buenos Aires.

Guerrero Amparán, J. (1995). "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados"; en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 1, México.

Hall, Richard (1996). *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados*. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. 6ta. edición. Buenos Aires.

Hintze, Susana (1996). Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales. Buenos Aires, (mimeo).

_____ (1999). "La evaluación de las políticas sociales como herramientas de

- gestión”; en *Revista Foro*. Bogotá.
- Hogwood, Brian y Gunn, Lewis (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford.
- Ibarra, David (1985). “Crisis, ajuste y política económica en América Latina”; en *Revista de la CEPAL* N° 26. Santiago de Chile, agosto.
- INDEC (2002) “Mercado de trabajo: principales indicadores de los aglomerados urbanos en base a EPH Octubre 2002”. Informe de Prensa 27/12/2002.
- Isuani, Ernesto A. (1985). “Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina”. CEAL, Buenos Aires.
- Jacinto, Claudia (1997), “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”; en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 13, Buenos Aires, ASET.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, Retroceso y Prospectiva*. CEPAL, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Labarca, Guillermo (1998). “Formación para el trabajo, capacitación y entrenamiento: observaciones en América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL/ONUDI.
- Ley Nro. 15.240 (15/11/1959). Boletín Oficial 21/01/60. Buenos Aires.
- Ley Nro. 23.696 (17/08/1989). Boletín Oficial 23/08/89. Buenos Aires.
- Ley Nro. 24.013 (13/11/1991). Boletín Oficial (17/12/1991). Buenos Aires.
- Ley Nro. 24.049 (6/12/1991). Boletín Oficial 7/01/92. Buenos Aires.
- Ley Nro. 24.195 (14/4/1993). Boletín Oficial 5/05/93. Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, Roberto. (1998). “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”. Serie de Políticas Sociales, Doc. 24. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1988). “Mensaje del proyecto de ley de presupuesto para 1989”. MEOySP, Argentina.
- Mintzberg, Henry (1998) Diseño Organizacional: ¿Moda o buen ajuste?; en *Oficio y Arte de la Gerencia*. Vol. II, Selección de Bower, Joseph. Grupo Editorial Norma
- Montoya, Silvia (1995). *Capacitación y reentrenamiento laboral - Argentina durante la transición*. IERAL Fundación Mediterránea. Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.
- Navarro, Francisco (1999). “Rumbos y derrumbes: El horizonte intelectual de la política contemporánea”; en Cavarozzi, Marcelo (comp.). *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*. Universidad Nacional de San Martín - Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.

- Neffa, Julio C. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996): una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Asociación Trabajo y Sociedad, EUDEBA, Piette-Conicet, Buenos Aires.
- Novick Marta y otros (1998). "Nuevos puestos de trabajo y competencias laborales". Montevideo: OIT-Cinterfor.
- _____ y Gallart, María A. (1997). "Competitividad, redes productivas y competencias laborales". Montevideo. OIT/Cinterfor-RET.
- Nun, José (2001). *Democracia ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Planeta, Buenos Aires.
- Piette-Conicet (1999). "Informe final de actividades, contratación de la supervisión técnico pedagógica de cursos de Capacitación Región II". Buenos Aires.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. (1973). *Implementation*. University of California Press. Berkeley.
- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (1997). "Informe de Autoevaluación", remitido al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.
- _____ (1998). "Evaluación de impacto Proyecto Joven, beneficiarios del 5° Llamado a Licitación, Informe de Avance", 7-ago-1998.
- _____ (1999). "Informe de Seguimiento y Evaluación al 28/02/1999".
- Puiggrós, Adriana (1996). *¿Qué pasó en la Educación Argentina? Desde la Conquista hasta el Menemismo*. Colección Triángulos Pedagógicos, Kapelusz. Buenos Aires.
- Resolución Conjunta MEOySP N°671 y MTSS N° 519 del 24 de junio de 1993.
- Revista Mercado (noviembre, 1994). Nota: "Proyecto Joven: La apuesta más fuerte".
- Revista Noticias (24-marzo-1996). Nota: "Matilde Menéndez, funcionaria en retiro efectivo".
- Rojas, Eduardo (1999). *El saber obrero y la innovación en la empresa: Las competencias y las calificaciones laborales*. OIT/Cinterfor. Montevideo.
- Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. (1981). "La implementación de la política pública: un marco de análisis". En Aguillar Villanueva, Luis. F. (comp.). (1993). *La implementación de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa Editor. México, D.F.
- Sarney, José (2001). "Un testimonio sobre la importancia de la política"; en *Revista Archivos del Presente*. Año 7, N° 26 (2001). Buenos Aires.
- Schlemenson, Aldo (1988). *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Paidós, Buenos Aires.
- SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (1999). *Curso Semipresencial de Posgrado de Política y Gerencia Social - Módulo IV "Gestión*

Integral: Evaluación de Políticas y Programas Sociales”. Buenos Aires.

Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”; en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, No. 1, México.

_____ (1988). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Sulbrandt, José (1989). “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”, en Kliksberg, Bernardo (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

_____ (1993). “La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales” en Kliksberg, Bernardo (comp.) *Pobreza. Un tema impostergable*. CLAD-FCE-PNUD, Caracas.

Tamayo Saez, Manuel. (1997). “El análisis de las políticas públicas”; en Bañon R. y Carrillo E. (comp.) (1997) *La nueva administración pública*. Alianza Editorial. Madrid.

Tenti Fanfani, Emilio (1989). *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención*. Centro Editor para América Latina. Buenos Aires.

Torrado, Susana (1992). *Estructura Social de la Argentina: 1945-1983*. Ediciones La Flor. Buenos Aires.