

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Con la mira en lo público:
una aproximación desde las redes de política al programa
PROJOVEN

JUAN ALDABA

Tutora: Carmen Midaglia

2008

CON LA MIRA EN LO PÚBLICO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS REDES DE POLÍTICA AL PROGRAMA PROJOVEN

Juan Alfredo Aldaba
juanaldaba@gmail.com
Lic. en Ciencia Política

<u>INTRODUCCION</u>	3
<u>PREGUNTA DE INVESTIGACION, PROBLEMA Y OBJETIVOS</u>	4
<u>MARCO CONCEPTUAL</u>	5
EL CONCEPTO DE GOVERNANCE	5
GOVERNANCE Y NUEVAS ESFERAS DE ACTIVIDAD PÚBLICA	7
GOVERNANCE, REDES DE POLÍTICA E INSTITUCIONALISMO	9
<u>HIPOTESIS DE TRABAJO, CATEGORIAS ANALITICAS Y DIMENSIONES</u>	11
HIPÓTESIS DE TRABAJO	11
CATEGORÍAS ANALÍTICAS Y DIMENSIONES	12
INTERACCION ENTRE ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL	12
INSTITUCIONALIZACION DE “REGLAS DE JUEGO”	12
INSCRIPCION INSTITUCIONAL	13
<u>MARCO METODOLOGICO</u>	13
<u>DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO</u>	16
SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y POLÍTICAS DE JUVENTUD	16
LA EXPERIENCIA URUGUAYA DE TRIPARTISMO Y DIÁLOGO SOCIAL	17
TRAYECTORIA HISTÓRICA	19
DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	21
<u>ANALISIS DE DIMENSIONES Y ENTREVISTAS</u>	24
I) CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES QUE PARTICIPAN	24
II) FORMA DE CONVOCATORIA	26
III) INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN	28
IV) VÍNCULOS DE SOLIDARIDAD O DE COMPETENCIA	30
V) ESPACIO PARA LA DEMOCRACIA Y EL “CONTROL SOCIAL”	32
VI) MECANISMOS FORMALES DE RENDICIÓN DE CUENTA DE LAS ECAS	34
VII) MECANISMOS DE EVALUACIÓN	35

VIII) INSTRUMENTOS DE SELECCIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS Y USUARIOS	37
IX) FINANCIAMIENTO Y MERCANTILIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES	40
X) ESPACIO EN EL ORGANIGRAMA ESTATAL	41
XI) ARTICULACIÓN CON POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE FORMACIÓN Y EMPLEO DE JÓVENES Y “MEMORIA” INSTITUCIONAL	43
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	46
BIBLIOGRAFIA	49
ANEXOS	52
CUADRO RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA PROJOVEN	52
LEY N° 16.873 DE CONTRATOS LABORALES	53
LEY N° 16.320 RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL EJERCICIO 1991	58
LEY N° 16.736 PRESUPUESTO NACIONAL	63
REFERENCIAS Y ABREVIACIONES	66
ENTREVISTADOS	66

INTRODUCCION

En el marco de la Monografía Final de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, se presenta el trabajo CON LA MIRA EN LO PUBLICO: UNA APROXIMACION DESDE LAS “REDES DE POLITICA” AL PROGRAMA PROJOVEN.

El presente estudio se inscribe en el área de actores y políticas públicas teniendo como objeto de estudio las relaciones interorganizacionales conformadas alrededor del Programa PROJOVEN, enfocado en la formación profesional e inserción laboral de jóvenes en Uruguay.

Dentro de este tema, el trabajo se cuestiona acerca de las relaciones entre los diferentes actores – organizaciones empresariales y sindicales, organizaciones públicas no estatales y agencias gubernamentales- en el proceso del Programa PROJOVEN durante el período 1996 – 2007. Por su parte, el objetivo general del estudio es conocer y analizar la manera en que se desarrolla la interacción entre los actores –agencias gubernamentales, sindicatos, empresarios, empresas proveedoras- y la forma en que se traduce en el proceso del Programa PROJOVEN.

Esta aproximación se caracteriza por ser un estudio analítico descriptivo, sustentado en un diseño metodológico cualitativo. Para ello, a lo largo del proceso de investigación consultamos diferentes fuentes bibliográficas y documentales, además de profundizar en la visión de los propios actores mediante la realización de entrevistas a académicos, observadores y representantes de las diferentes organizaciones que participan del Programa. A efectos de la interpretación y la discusión teórica de este caso, utilizaremos un modelo conceptual de redes de políticas centradas en los actores como nuevas formas de *governance* entre el Estado y la sociedad. Desde este desarrollo conceptual, consideraremos diferentes dimensiones de análisis que harán posible la reflexión teórica sobre el Programa.

En este marco presentaremos también una caracterización de la situación general de las políticas de juventud, en particular de empleo juvenil y formación profesional y los problemas que plantea en el mundo actual, para luego analizar en profundidad la estructura institucional y la trayectoria histórica de este tipo de políticas en Uruguay –y por último, ahondaremos en las características fundamentales del Programa analizado-.

PREGUNTA DE INVESTIGACION, PROBLEMA Y OBJETIVOS

En todo proceso de investigación, el elemento que facilita la estructuración de la reflexión es la pregunta de investigación, haciendo las veces de brújula para direccionar el foco de atención. En este caso, la interrogante que guía el desarrollo de este trabajo consiste en determinar cómo es la forma de la interacción entre organizaciones de la sociedad civil –grupos empresariales, sindicatos-, empresas proveedoras y las agencias gubernamentales a la hora del proceso del Programa de empleo juvenil PROJOVEN en Uruguay durante el período 1996 – 2007.

Por su parte, el problema de investigación que intenta desentrañar es la forma en que tiene lugar el proceso de relacionamiento entre las organizaciones de la sociedad civil –organizaciones empresariales, sindicatos-, las diferentes agencias gubernamentales y las organizaciones públicas no estatales –entidades de capacitación (ECAs)-en el momento del proceso del Programa de empleo juvenil PROJOVEN en Uruguay.

La interacción o relacionamiento entre los actores tiene consecuencias en el proceso de las políticas, por lo que su relevancia puede comprenderse en las diferentes etapas de la misma. No obstante, el problema del empleo juvenil ha sido –y continúa siendo-, un tema realmente importante y considerablemente poco abordado¹.

Cabe destacar –sin embargo- que en este estudio no se incorporan los diversos impactos que este programa tiene sobre la población joven; en esta oportunidad sólo se analizará la forma en que se desarrolla el juego e intercambio entre los actores antes mencionados.

El *objetivo general* del estudio es conocer y analizar la manera en que se establece el intercambio entre los actores –agencias gubernamentales, sindicatos, empresarios, empresas proveedoras- y la forma en que el mismo se traduce en el Programa PROJOVEN en términos de gestión y ajuste de esa iniciativa.

Los *objetivos específicos* son:

¹ A este respecto, en abril de 2008 se aprueba la autorización para la ratificación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes a través de la Ley N° 18 270, que establece el derecho a la formación profesional y acceso al trabajo digno de los jóvenes.

- Describir el conjunto de órganos de la estructura estatal en el que está inserto el Programa de empleo juvenil PROJOVEN
- Estudiar la estructura del Programa PROJOVEN para identificar diferentes estilos que asume la participación de los actores en ese marco.
- Analizar el marco del proceso de toma de decisión e intercambio entre los actores – agencias gubernamentales, sindicatos, empresarios, empresas proveedoras- en el Programa.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los próximos capítulos se presentarán los principales elementos conceptuales que serán de utilidad para discutir a nivel teórico la experiencia del Programa PROJOVEN. Por tanto, el foco de atención está centrado en las características que tiene el proceso de interacción entre los actores. El marco conceptual que dará cuenta de este proceso es la teoría de redes de políticas en el contexto de las nuevas formas de *governance* entre el Estado y la sociedad.

MARCO CONCEPTUAL

Desde las últimas décadas del siglo XX, ha venido cobrando especial relevancia la necesidad de introducir y generar nuevos modelos de integración de la sociedad, el Estado y el mercado. Una resignificación y *empowerment* sostenidos sobre nuevos actores, principalmente la sociedad civil, se hacen necesarios como agentes imprescindibles para complementar la actividad debilitada del Estado y la omisión del mercado en la asistencia social. En este contexto, se desarrolla la idea de la necesidad de nuevas formas de *governance*, que hagan posible la potenciación de nuevos actores y espacios para procurar el máximo rendimiento en la satisfacción de las demandas sociales.

El concepto de *Governance*

La idea de *governance*, se consolida en la academia como un concepto que busca teorizar sobre diferentes procesos sociales que acontecen de manera dinámica y con diferentes direcciones; son procesos que tienen lugar en diversos lugares al mismo tiempo pero con desiguales resultados y efectos. En consecuencia, desde la academia se ha procurado conceptualizar los diversos procesos, pero sin alcanzar unanimidad. La utilización y la extensión de esta “idea-fuerza” es tan amplia y polisémica, que algunos autores han señalado que pueden encontrarse cinco versiones del mismo, que refieren a diversos ámbitos intelectuales.

De acuerdo a la visión de Hirst, el concepto ha tenido diversas evoluciones en diferentes áreas de conocimiento, como en el área de la economía del desarrollo, el campo de las instituciones y regímenes internacionales, y la “governance corporativa”, ha tenido un fuerte impacto dentro de las ciencias sociales. A este respecto presenta la incorporación de prácticas de gerencia empresarial en los procesos de reforma de las administraciones públicas, a partir de las estrategias de la Nueva Gerencia Pública desde principios de la década de los ochenta, y en último lugar, refiere a las prácticas de coordinación mediante redes, foros deliberativos y el desarrollo de una governance social negociada, con una perspectiva eminentemente democratizadora (Hirst, 2000)

Otros autores consideran que este concepto comienza a desarrollarse en un entorno político, económico y social que desafía la continuidad y la pertinencia de la institucionalidad de los Estados, privando a los mismos de sus tradicionales bases legitimadoras de poder. Entonces, el interés en estos procesos se entiende como una estrategia política de los Estados para redefinir su rol en la sociedad (Pierre, 2000).

Siguiendo a este autor, el concepto de governance tiene un significado dual: por una parte, describe un conjunto de manifestaciones empíricas y observables de las transformaciones del Estado en la realidad política, económica y social, de manera tal que se adapta a nuevos parámetros; por otra parte, el concepto refiere a la representación teórica de la coordinación de los sistemas sociales y principalmente al papel del Estado en ese proceso. Entre ambas concepciones, se señala que el eje de las diferencias se encuentra en que existe una visión con un enfoque estadocéntrico –y que el principal problema radica en la capacidad que el Estado tiene para dirigir los procesos sociales y la pertinencia de los intereses del Estado con respecto a otros actores relevantes-, y un segundo enfoque tiene una concepción sociocéntrica –cuyo foco se encuentra en las principales formas de autogobierno y coordinación entre el Estado y la sociedad- (Pierre, 2000)

Siguiendo la línea teórica conceptual de la visión sociocéntrica de la governance, ocupan un lugar importante los aportes de Mayntz, quien entiende la governance como la capacidad de cooperación que tiene la sociedad civil y el Estado en la creación de políticas públicas a través de la generación de redes de actores involucrados en la temática en cuestión, donde todos tienen una porción de poder de decisión y de propuesta (Mayntz, 2001). En efecto, “(...) *los Gobiernos y Administraciones Públicas deben basar sus actuaciones no sólo en la autoridad y la sanción sino también en el consenso y la cooperación con múltiples actores a lo largo del desarrollo e*

implementación de las acciones públicas, (...) que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los Gobiernos y Administraciones Públicas y actores no gubernamentales articulando redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado para la definición, implementación y evaluación de los servicios y políticas públicas” (Zurbriggen y Darscht, 2004: 7) En esta misma línea, Prats i Catalá señala que “(...) la governance es un atributo de las sociedades, no de sus gobiernos, y refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado (...)” (Prats i Catalá, 1998: 22)

Governance y nuevas esferas de actividad pública

Con la crisis y a través de los procesos de reforma -que luego sufre el Estado-, se introducen nuevas formas de articulación de intereses entre actores públicos y privados. De esta manera, los procesos de reformas se constituyen como asuntos eminentemente políticos, mediante los cuales se reconfiguran las relaciones de poder al interior de las sociedades (Fleury, 2000). Así, desde el momento en que se evidencia la imposibilidad de prescindir de un Estado democrático para hacer posible el desarrollo del mercado, es que cobra fuerza la idea de un nuevo actor: la sociedad civil. Algunos autores han señalado que la sociedad civil es fuente de solidaridad y de sentido comunitario, no obstante se configura como un concepto fuertemente político, porque se forma sobre la base de individuos y organizaciones que articulan diferentes resortes de poder (Bresser Pereyra y Cunill, 1998). Paralelamente, comienza a estructurarse el espacio de lo público no estatal: es decir, “lo “público no estatal” consiste en que son organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general y son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (Ibid; 26). En efecto, a través de diferentes mecanismos el Estado “descentraliza” la formulación y la prestación de servicios públicos -no necesariamente a empresas privadas-, sino también a una multiplicidad de actores de la sociedad civil que canalizan tanto la representación de intereses como la propia prestación de los servicios (Narbondy y Ramos, 2001).

De esta manera, se señala que la provisión pública no estatal de servicios se caracterizan por la pluralización de la oferta –estimulando la calidad y eficiencia de las prestaciones, como así también la competencia-, la flexibilización de la gestión social –adaptando la oferta a los públicos concernidos-, y la responsabilidad de los dirigentes y participantes (Bresser Pereyra y Cunill, 1998).

Este espacio hace posible entonces la consolidación de nuevos agentes como interlocutores válidos ante el Estado para la implementación de políticas públicas. Encontramos así que las llamadas Organizaciones Públicas No Estatales, surgen de grupos formados por ciudadanos de la sociedad civil, que se originan en la esfera privada, pero que su ámbito de actuación se expande hacia una nueva esfera social-pública (Ibid.). La gama de las organizaciones que constituyen este nuevo ámbito es bastante amplia, ya que incorpora desde organizaciones con gran nivel de participación de trabajo voluntario y control social, hasta otras que no los incorporan en tal magnitud.

En este contexto, la profundización de las relaciones entre las organizaciones públicas no estatales y del conjunto de la sociedad civil, ha tenido desarrollos diferenciales. Es así que se ha señalado que uno de los principales componentes analíticos para comprender esta nueva forma de governance, es la utilización de la idea de *redes de políticas (policy networks)*. De acuerdo a Rhodes (2000), pueden encontrarse dos formas de aproximaciones al comportamiento de las redes, que es la *rational choice* y la dependencia de poder. Desde otro punto de vista, la clara división que ha surgido del desarrollo de la teoría, radica básicamente en que “(...) *the one conceives of networks as interpersonal relationships; the other, which has dominated among political scientists and public policy analysts, conceptualizes networks as structural linkages between corporate public and private actors.*” (Skogstad, 2005; 2)²

En términos generales, las redes de políticas han sido definidas como “(...) *un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencia.*” (Zurbriggen, 2002: 5), enfatizando en los aspectos estructurales de las mismas y el intercambio de recursos. Siguiendo a Rhodes, “*the state now acts, they suggest, as just one of a number organizations that come together in diverse networks to deliver varied services. Often the state can no longer command others: it must rely instead on more limited steering mechanisms and so diplomacy. All the organizations in any given network depend on the others both for some of their resources and to attain their goals.*” (Rhodes, 2000; 6)³

² “Una concibe a las redes como relaciones interpersonales; la otra, que ha dominado entre los científicos políticos y analistas de políticas públicas, conceptualiza las redes como vínculos estructurales entre corporaciones públicas y actores privados” (Traducción del autor)

³ “El Estado ahora actúa, sugiere, como uno entre un número de organizaciones que confluyen en diferentes redes para proveer variados servicios. Muchas veces el Estado no puede comandar más a otros: debe apoyarse en cambio en mecanismos limitados de dirección y diplomacia. Todas las organizaciones en cualquier red dependen de los otros por algunos de sus recursos para alcanzar sus objetivos” (Traducción del autor)

Desde otra perspectiva, se ha desarrollado una corriente teórica conceptual en Alemania sobre las redes de políticas, que tiene especificidades que la diferencian de la corriente inglesa –presentada anteriormente-. El eje que estructura toda la reflexión alemana puede resumirse en que se considera al gobierno solamente como otro agente en el proceso de la política y las políticas públicas, debido a la escasez de legitimidad, la complejidad de los procesos de las políticas y la multiplicidad de instituciones involucradas en estos ámbitos. Dentro de esta corriente, el principal referente es la obra de Renate Mayntz y Fritz Scharpf, entre otros, que consideran que la estructuración en redes de política significa un cambio sustancial en la estructura para el gobierno de la sociedad. Esta conceptualización reinterpreta la idea de la estructura de las redes de política. Para dichos autores, sustancialmente son un conjunto bastante estable de actores corporativos públicos y privados, que son funcionalmente diferenciados. En adición, las redes de políticas tienen la capacidad de asumir las externalidades negativas de los mercados y también incorporar a quienes quedan por fuera de los mismos (Rhodes, 2000). En esta forma de articulación de intereses, la negociación se produce a niveles micro y meso de las políticas, lo que le da una mayor flexibilidad a este relacionamiento, al tiempo que la implementación y las prestaciones son brindadas por las mismas organizaciones, rompiendo la estructuración vertical que generaba el corporativismo (Narbondo y Ramos, 2001). Sin embargo, la pérdida de la capacidad de influencia de las autoridades estrictamente políticas sobre la administración pública, aunada a la centralidad de la experiencia de los usuarios para el control de los servicios públicos, se han evidenciado como algunos elementos críticos de estas formas organizativas (Cunill, 1997)

Governance, redes de política e institucionalismo

En otro sentido, la corriente alemana incorporó a su herramental teórico conceptual, la aproximación del análisis del proceso de hechura de las políticas públicas desde un enfoque del institucionalismo centrado en actores. Esta vertiente de la teoría institucionalista procura aunar las perspectivas referidas a los actores y las estructuras.

Según algunos autores, el principal mérito de la nueva conceptualización sobre las instituciones es que “(...) *busca salvaguardar la dualidad fundamental entre el actor y las instituciones (...)*” (Cavadias, 2001: 15), al tiempo que pretende contextualizar e incorporar el elemento histórico para explicar el resultado de la acción política. En este sentido, las definiciones más reconocidas son las de Douglas North, que considera las instituciones como las “*reglas de juego de una sociedad, más*

formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” (Ibid.). Asimismo, O’Donnell (1992) ha señalado que las instituciones se caracterizan porque incluyen y excluyen en la forma de interacción y la participación, la articulación de recursos, y establece qué actores pueden o no participar y la manera de sus intercambios. Al mismo tiempo, tienden a aunar la acción de los individuos y a mantener esta congregación, si bien cuentan con una capacidad limitada de procesamiento de información, haciendo posible la ampliación de los horizontes temporales de las interacciones, lo que facilita y hace predecible en el largo plazo los vínculos entre los actores.

Desde una perspectiva más estadocéntrica, se pone en cuestión la equiparación de los actores de las redes de políticas, apuntando hacia la característica del Estado como un agente con recursos propios y con mayor capacidad de influencia, por el manejo de recursos de poder político. Al decir de algunos autores, las instituciones incluyen las reglas formales y los organismos de regulación y gobierno, como así también las prácticas culturales y sociales enraizadas que constituyen el marco de reproducción de las redes (Amin y Hausner, 1997). En adición, la presencia del Estado dentro de las redes de política tiene asociado también el desarrollo de mecanismos de *accountability* (*rendición de cuentas*) *horizontal* – entendida como las acciones de una institución estatal para prevenir, reparar o castigar acciones de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales- y de *accountability* (*rendición de cuentas*) *vertical societal* - de control de autoridades políticas (vertical) por las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos (societal), que busca exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*- (O’Donnell, 2004).

De esta manera, el marco institucional en el que se desarrollan las redes tiene especial relevancia, ya que puede definir la dirección, el sentido o la persistencia de las redes, y agrega –en cierta forma- predecibilidad a la actividad de las mismas. En este sentido, Cunill considera que la necesidad del abordaje multisectorial de algunos problemas sociales hace adecuado el trabajo en redes y comunidades –condicionada a una cooperación voluntaria-, al tiempo que el marco institucional debería ser adecuado a nuevas formas de organización más horizontales, y a nuevos modelos de administración de la cooperación público-privado (Cunill, 1999).

En esta línea de análisis, pero desde la vertiente centrada en actores, “(...) *se destaca la importancia que tienen las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores*

individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan.” (Zurbriggen 2006: 74). Por lo tanto, las instituciones se constituyen como elementos centrales de la hechura de las políticas públicas, que matrizan la manera en que se interrelacionan los diferentes actores. Entonces, “(...) *las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles.*” (Ibid.)

En Uruguay, el principal programa de empleo juvenil es PROJOVEN, y cobra especial relevancia debido a la “institucionalización” de los espacios de participación y funcionamiento del Programa. De esta manera, el diálogo social –a través del tripartismo- y la formación profesional -como una política activa de empleo-, se consolidan como un ámbito específico de intercambio de recursos de poder entre organizaciones de carácter económico, organizaciones públicas no estatales proveedoras de servicios y agencias gubernamentales. Por ello es pertinente la aplicación de la construcción teórica de que plantee la posibilidad de realizar un acercamiento multiteórico para analizar la forma que tiene la interacción entre los actores, pero que al mismo tiempo tome en consideración el marco institucional que hace posible (o dificulta) el proceso de articulación de intereses y la toma de decisión. En efecto, la importancia que tiene el análisis de las interacciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las agencias del Estado, supone que se ha venido consolidando un conjunto de pautas de relacionamiento que permiten los intercambios de recursos de poder; por lo tanto, es necesario concebir también el proceso de institucionalización que ello implica. Así, -tal como se ha presentado a lo largo de las secciones anteriores-, se hace especial hincapié en este enfoque multiteórico.

HIPOTESIS DE TRABAJO, CATEGORIAS ANALITICAS Y DIMENSIONES

Hipótesis de trabajo

Teniendo en cuenta el carácter descriptivo analítico del presente trabajo, la hipótesis de trabajo no pretende ser explicativa, sino que busca dar respuesta a la pregunta de investigación -sin la rigurosidad que implica una explicación- .

Por lo tanto:

La estructura de la interacción entre los actores estaría influida no solamente por el resultado de la institucionalización de las “reglas de juego” del Programa PROJOVEN que matrizan el accionar de los agentes, sino también por la inscripción institucional en que está inserto.

Categorías analíticas y dimensiones

Con respecto a las categorías analíticas consideradas en este trabajo y sus dimensiones analíticas, pretenden dar cuenta de los diferentes aspectos del objeto de estudio.

INTERACCION ENTRE ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Consideraremos esta categoría como la manera específica en que se relacionan los actores y organizaciones de la sociedad civil, articulando redes para la hechura y el proceso de las políticas públicas, a través de un conjunto de intercambios (en sentido amplio) de recursos -comprendiendo recursos materiales, de autoridad y de poder-. Dimensiones:

Participación de Organizaciones Públicas No Estatales

- i. *Características de organizaciones que participan.* Indica las particularidades de las OPNEs que se involucran con el Programa.
- ii. *Forma de convocatoria.* Refiere a la manera en que las organizaciones públicas no estatales se incorporan a la red de actores.
- iii. *Instancias de articulación y coordinación.* Se considera específicamente al ámbito de decisiones sobre el funcionamiento del Programa.

Relaciones entre las OPNEs

- iv. *Vínculos de solidaridad o de competencia.* Indica el tipo de vínculo que se establecen entre las OPNEs en la implementación del Programa.
- v. *Espacio para la democracia y el “control social”.* Esta subdimensión recoge los límites o las restricciones que se plantean –explícita o implícitamente- para la incorporación de nuevos actores a la red, teniendo en cuenta también la esfera de tripartismo de la JUNAE/DINAE.

INSTITUCIONALIZACION DE “REGLAS DE JUEGO”

Refiere a las “reglas de juego” generadas y desarrolladas por el funcionamiento del Programa.
Dimensiones:

Accountability vertical-societal y rendición de cuentas

- vi. *Mecanismos formales de rendición de cuenta de las entidades de capacitación (ECAs)*. Da cuenta de los mecanismos establecidos a nivel de la JUNAE/DINAE, el Programa y las ECAs para el contralor y la rendición de cuentas.
- vii. *Mecanismos de evaluación*. Refiere específicamente al papel que juega la evaluación de desempeño de las ECAs en el Programa.

Asuntos de gestión y Accountability horizontal

- viii. *Instrumentos de selección de proveedores y usuarios*. Esta subdimensión, considera los instrumentos del Programa para la selección de las empresas proveedoras y de los usuarios
- ix. *Financiamiento de las prestaciones*. Indaga en los principales mecanismos que establece el sistema JUNAE/DINAE, para el pago de las prestaciones.

INSCRIPCION INSTITUCIONAL

Es el nivel dentro del organigrama del Estado destinado para que una determinada agencia gubernamental desarrolle su actividad. Dimensiones:

- x. *Espacio en el organigrama Estatal*. Caracteriza el espacio de inscripción institucional que tiene el Programa, dentro del organigrama estatal.
- xi. *Articulación con políticas e instituciones a nivel macro de formación y empleo de jóvenes*.

Como se desprende del marco conceptual que se presentará a continuación, estas categorías analíticas y en particular las dimensiones dan cuenta de las principales líneas de investigación que proponen los diferentes niveles teóricos articulados. Por ello, la especificidad de cada una nos permite profundizar en los aspectos más relevantes para la descripción de este caso y facilita su comprensión analítica.

MARCO METODOLOGICO

Como ya se mencionó, el presente estudio consiste en el análisis en profundidad de un estudio de caso del Programa de empleo juvenil PROJOVEN, centrando la atención en el papel que cumplen los diferentes agentes sociales y estatales que operan en su órbita.

Para llevar a cabo esta investigación, se utilizará una metodología cualitativa que permita reconocer las especificidades de los diferentes actores y situaciones que se investigan. Esta elección se justifica porque esta estrategia deriva de la búsqueda de comprensión de los procesos sociales y en particular del objeto de estudio y al mismo tiempo, habilita la posibilidad de acercarse a partes de la realidad social que no son susceptibles de ser cuantificadas, o pierden el sentido cuando se busca hacerlo (Crespo, 2003). Así, en esta aproximación, la definición del objeto de estudio está enmarcada en un proceso de identificación contextual y específica, buscando acercarse a una dirección concreta y delimitar el tiempo, el espacio, las personas y el contexto donde se decide investigar. Así, el diseño tiende a ser flexible, pero necesariamente se cuenta con pistas para la comprensión, claves para el proceso de interpretación (Ruiz, 2003)

La investigación se realizará atendiendo dos planos de acción del Programa: por un lado, a nivel del organigrama institucional en que está inserto -en el ámbito de la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo-; por otro lado, el propio nivel del Programa y las modalidades de su implementación. Cabe destacar que el estudio indaga en las líneas de larga duración que lo caracterizan, considerando su antigüedad en esta órbita.

Como se mencionó anteriormente, se intentará alcanzar los objetivos trazados a través del estudio del relacionamiento entre los actores antes mencionados. Para ello se utilizarán técnicas cualitativas, basadas principalmente en el análisis documental, la aplicación de entrevistas a informantes calificados y el análisis de contenido de las mismas. La utilización de este tipo de técnicas, está justificado por la posibilidad que tienen para buscar lo que es importante y significativo en la mente de los informantes, sus significados y sus interpretaciones, y la transmisión de la definición personal de la situación (Ruiz, 2003). En este sentido, a través de la entrevista se busca aprender sobre contextos y relaciones que no se pueden observar directamente, siendo los entrevistados quienes deben describir lo que sucede y cómo lo perciben los otros actores (Taylor y Boghan, 1986).

En esta investigación, las entrevistas serán realizadas a los actores involucrados en el proceso para conocer su opinión sobre las diferentes etapas del mismo, así como ahondar en los aspectos considerados más relevantes en este tema. Para ello, se entrevistarán a los representantes sindicales y empresariales en la Junta Nacional de Empleo y representantes de la Dirección Nacional de Empleo. A nivel de la implementación del Programa, se entrevistará a sus autoridades, autoridades de la Asociación de Entidades de Capacitación y a autoridades de entidades de capacitación. Para

completar esta visión, se realizarán entrevistas a informantes académicos que han estado involucrados o han analizado políticas de empleo en Uruguay. A través de las entrevistas, se indagará acerca de la forma cómo se desarrollan las interacciones para el intercambio entre organizaciones empresariales, sindicatos en el ámbito de la JUNAE/DINAE. A nivel de la implementación del Programa, se analizarán los fundamentos y las líneas de acción del programa, como así también el relacionamiento con las organizaciones públicas no estatales prestadoras del servicio de capacitación, lo que será de utilidad para conocer cómo se plasman las concepciones de los actores y sus relaciones.

Para el análisis e interpretación posterior de las entrevistas, se realizará un análisis temático de las proposiciones de las mismas, atravesándolas de manera transversal, mediante la utilización de un conjunto de categorías conceptuales. Desde esta perspectiva *“una afirmación, una declaración, un juicio (léase una pregunta o negación), en suma, una frase que establece, como la proposición lógica, una relación entre dos o más término. En principio, es una unidad que se basta a sí misma; debe poder ser afirmada o negada, observada separadamente o en sus relaciones con otras, pronunciada exacta o inexactamente, cada vez se la debe poder hacer preceder de las palabras: “el hecho que...”*”- (Bardin, 1996:136). Así, se profundiza en la frecuencia de aparición de diferentes temas en el discurso, de manera tal que pueden ser comparables entre sí. Si bien cada proceso discursivo es único e irrepetible, a través de un análisis temático es posible cuantificar la presencia de diferentes nudos conceptuales a lo largo de las entrevistas (Bardin; 1996). Al mismo tiempo, se articularán las entrevistas en relación a las dimensiones de análisis propuestas anteriormente, con la finalidad de analizar y profundizar en las categorías teóricas planteadas.

En el siguiente capítulo se presentará el contexto internacional en que se desarrollan programas similares y la evolución de la formación profesional y el empleo juvenil, para luego profundizar en la descripción de la experiencia del Programa PROJOVEN en Uruguay y ahondar en las principales características del mismo

DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Situación de las políticas activas de empleo y políticas de juventud

En la experiencia internacional, las políticas y programas destinados a la generación de empleo y la reducción del impacto de las transformaciones tecnológicas y la exclusión, se caracterizan por la complejidad y la diversidad de las respuestas que se han diseñado. Las dinámicas del mercado laboral que han tenido lugar en las últimas décadas han estado asociadas a nuevos fenómenos que pusieron en jaque a las tradicionales formas de comprender la economía. Por una parte, la supervivencia del Estado de Bienestar Keynesiano –basado en el alto peso del gasto social en el Producto Interno Bruto, el pleno empleo y el compromiso del mantenimiento de un mínimo bienestar social- es puesto en cuestión por cambios en las interpretaciones de la evolución económica y críticas a la profusa actividad del Estado; paralelamente, se ha evidenciado la consolidación de procesos económicos perversos para la reproducción del sistema (Muñoz del Bustillo, 2000). El mayor nivel de desempleo estructural –luego de las crisis no se pueden alcanzar los niveles de empleo en los años expansivos anteriores -, el aumento del déficit fiscal y la crisis del financiamiento de la política social, tienen efectos considerables sobre los mercados de trabajo: los altos niveles de paro en relación a décadas anteriores y efectos “perversos” de las políticas sociales para la incorporación al mercado de trabajo. Así, han tenido como consecuencia que el empleo perdiera la centralidad de las relaciones sociales, y generara una nueva composición de la fuerza trabajadora, y las relaciones laborales. (Bersoza, Bustelo, de la Iglesia, 2001)

En este contexto de flexibilización en busca de mayor competitividad –tercerización, transnacionalización, subcontratación- se ha considerado necesario el fortalecimiento de mecanismos de ajuste para contrarrestar las tendencias de la precarización e informalidad del empleo. Las formas de articulación de las respuestas, están asociadas a nuevos diseños legales e institucionales que procuran el abordaje multisectorial del problema de desempleo. La estructuración de diferentes esquemas institucionales –nuevas atribuciones de los Ministerios de Trabajo para la coordinación de la formación y la promoción del empleo, articulación de la formación del sistema educativo con la demanda de empleo, como así también la coordinación y orientación de intermediación laboral (Notaro, 2003)-, ha hecho posible el desarrollo de diferentes líneas de políticas –tanto pasivas como activas- enfocadas a mantener niveles aceptables de desempleo. De esta manera, y al influjo del viraje desde las tradicionales políticas pasivas de empleo –por ejemplo el seguro de desempleo- hacia políticas activas de empleo, entendidas como las acciones orientadas a la mejora de las

posibilidades de los trabajadores para encontrar un nuevo empleo (J. M. Rodríguez, 2005)⁴ –por ejemplo, la formación profesional- se han consolidado nuevos espacios e instituciones.

En particular, la debilidad y mayor dificultad para acceder al empleo de algunos sectores específicos, han tenido como consecuencia que muchas de las estrategias realizadas estén dirigidas a mejorar su empleabilidad. En este sentido, es considerable la diferente evolución que tiene el mercado laboral “general” respecto del mercado de los “jóvenes”, estando más expuestos a la coyuntura económica del país, -ya que la experiencia y las competencias laborales son más valoradas que la formación académica por los empleadores- (Gaude, 1997). Así, las diferentes líneas de política desarrolladas -con mayor o menor intensidad-, en cada país se han enfocado hacia el segmento de población joven. Éstas *políticas sectoriales o de categorías de población* han tenido un proceso de transformación, incorporando diferentes elementos según los énfasis de las sociedades. Al decir de E. Rodríguez, “(...) *los jóvenes que hoy habitan el continente latinoamericano, son el eje central de tres de los principales problemas de la región: el desempleo, la inseguridad ciudadana y la fragilidad democrática. Sin embargo, son también, a la vez, el eje central de las nuevas estrategias de desarrollo, basadas en una clara apuesta a la inversión en capital humano, como clave para ganar competitividad y recuperar el crecimiento económico estable necesario para construir sociedades más prósperas, en un mundo globalizado y transformado radicalmente, en las últimas tres décadas*”. (2000: 13) Como señala Abad, desde los años 90 los Estados han promovido políticas de incorporación de los jóvenes excluidos al mercado laboral. El énfasis que se ha desarrollado sobre este tipo de políticas, se caracteriza porque facilita la integración de estos jóvenes a mecanismos formales, sin realizar grandes esfuerzos en la inversión educativa (Abad, 2002).

La experiencia uruguaya de tripartismo y diálogo social

En la experiencia uruguaya, a diferencia del “sentido” que tuvieron las reformas que caracterizaron la primer parte de la década de los años noventa, como sostiene Graña se estructuraron estos espacios de diálogo social tripartito para el diseño e implementación de políticas de empleo (Graña, 2002). Así el esquema institucional que se ha desarrollado, ha hecho posible la consolidación de nuevas estrategias para minimizar los efectos del desempleo. Sobre estos fundamentos, es que se

⁴ Para una clasificación detallada, ver Rodríguez (2005)

constituye todo el sistema Dirección Nacional de Empleo/ Junta Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La Dirección Nacional de Empleo (DINAE) tiene el carácter de Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es creada por la Ley 16.320 inc 13 de 1991⁵. Se establece que la Dirección es un órgano unipersonal, que tiene como tareas las de generar políticas activas de empleo y capacitación para los sectores más vulnerables al desempleo, el seguimiento de la evolución de la mano de obra a través de la instalación de un observatorio del mercado laboral, coordinar y ejecutar programas de colocación de trabajadores, entre otras. La actividad de la DINAE en el área de las políticas activas de empleo se desarrolla a través de la asesoría de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), creada en el mismo texto legal.

La Junta Nacional de Empleo se constituye como un espacio específico de diálogo social sobre formación profesional y empleo. Está integrada por representantes de los sindicatos de trabajadores, cámaras empresariales y el Director Nacional de Empleo. Los cometidos de la JUNAE consisten en el asesoramiento a la DINAE, el diseño de los programas de capacitación laboral de los trabajadores del Seguro de Desempleo, y fundamentalmente la administración del Fondo de Reconversión Laboral. El FRL fue conformado fundamentalmente por el aporte de los trabajadores del sector privado y aporte patronales que estaban limitados exclusivamente a quienes incorporaran trabajadores recalificados a través del Programa de Reconversión Laboral, -que por su reducido número fueron muy marginales-. Esta fórmula para el financiamiento de la ejecución de las políticas dirigidas a la formación y capacitación laboral de los trabajadores, tenía como finalidad también un beneficio económico extraordinario para los usuarios de estos cursos. De esta manera, los trabajadores amparados en el Seguro de Desempleo estarían incluidos en una nómina gestionada por la DINAE. Un elemento sustancial de este sistema es que la administración de este Fondo es conjunta, por lo que la ejecución de los fondos está supeditada al consenso de los tres sectores en el ámbito de la Junta Nacional de Empleo.

No obstante, mediante la Ley 16.736 de 1996⁶ se modifican principalmente los cometidos y las áreas de competencia del “sistema” JUNAE/DINAE. En este sentido, se amplía la posibilidad de incorporar otros grupos de trabajadores con dificultades de inserción; entre ellos, los trabajadores rurales –específicamente- y por extensión los jóvenes, los discapacitados y las mujeres, reforzando

⁵ Ver Ley 16.320 en ANEXO Documental

⁶ Ver Ley 16.736 en ANEXO Documental

la tarea de las políticas activas de empleo con un fuerte énfasis en la formación profesional de los trabajadores. Al mismo tiempo, se establece la necesidad de la articulación y el seguimiento de los procesos que tienen lugar en el mundo del trabajo, procurando el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza laboral del país. Es de destacar que se mantiene la forma de financiamiento a través del Fondo de Reconversión Laboral, si bien se extienden los potenciales beneficiarios de las prestaciones.

Otro aspecto importante de este marco legal es que establece que los fondos del FRL deben ser utilizados para la provisión de los cursos de capacitación y formación profesional. Para ello, las actividades de formación pueden ser provistas por organismos públicos, entidades de capacitación privadas nacionales o extranjeras y actividades de colocación de los trabajadores beneficiarios. Esto habilita la posibilidad de la prestación del servicio de manera descentralizada, basada principalmente en la evaluación de la calidad y pertinencia de las propuestas formativas mediante un sistema de licitaciones especializado. De esta manera, la forma de prestación del servicio se caracteriza por la diversidad y heterogeneidad de las organizaciones proveedoras de cursos, así como el fortalecimiento de las capacidades de contralor y dirección que tiene el sistema DINAE/JUNAE.

En el ámbito específico de los temas de juventud participa el Instituto Nacional de la Juventud. El INJU pertenece desde el año 2005 a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y tiene como misión el diseño y ejecución de políticas nacionales de juventud. El Instituto ha desarrollado principalmente un conjunto de políticas culturales para jóvenes, pero con un componente de capacitación y formación profesional. En efecto, hacia 1994 participa como principal ejecutor del programa Opción Joven –experiencia piloto financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo– sobre el que se fundamentan las bases de PROJOVEN.

Trayectoria histórica

El Programa de empleo juvenil PROJOVEN tiene sus fundamentos conceptuales en las estrategias de formación juvenil que han tenido lugar en América Latina desde la década de los 80. El nuevo enfoque conceptual que guía la formulación de estos programas incorpora dinámicas diferenciales en la estructura de los sistemas de formación profesional y capacitación debido a que se desarrollan en, o con fuertes vínculos con los Ministerios de Trabajo de los países. De esta manera, buscan

evitar las rigideces que incorporan los sistemas educativos formales, que tienen una escasa vinculación de los conocimientos con los ámbitos productivos. El diseño de PROJOVEN busca saltar el principal inconveniente que se encuentra en la esquivada vinculación entre la formación de los jóvenes y las dinámicas que plantea la evolución del mercado laboral. La necesidad de articular estos ámbitos y la manera de hacerlo ha sido un tema muy controversial en los procesos de las economías nacionales. La extensión de estos programas a lo largo de Latinoamérica ha replanteado estos asuntos; en términos generales, se ha señalado que si bien los efectos directos que tienen estos programas en los niveles de empleo son bastante limitados y mucho más en los períodos de recesión económica, la experiencia indica que tienen efectos positivos en la baja de los niveles de criminalidad y el aumento de autoestima en los jóvenes beneficiarios (E. Rodríguez, 2005)

El principal punto fuerte que ha hecho posible el éxito relativo de estos diseños, es la estrecha relación entre las demandas del mercado laboral y la capacitación que se brinda a los jóvenes. Así, la propuesta de formación que brinda el programa está enfocada fundamentalmente hacia la rápida inserción de los jóvenes en el ámbito laboral, mediante la provisión de capacitación ajustada estrechamente a las demandas del mercado laboral. El seguimiento y observación de la evolución de los mercados de trabajo y la fuerza laboral es un instrumento esencial a estos efectos. La característica del proceso formativo es que se fundamenta en conocimientos de alta especialización de aquellos sectores económicos con marcado dinamismo. Además, otro de los componentes que ha producido un impacto interesante, ha sido la generación de nuevos vínculos interinstitucionales entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas demandantes de mano de obra. La apertura de diferentes ámbitos políticos (Ministerios de trabajo, Oficinas de Presidencia o similares) han generado especies de *bypasses* y nuevos niveles de articulación de intereses, que han saltado los mecanismos institucionalizados en los que se brindaba la capacitación (Ramírez Guerrero, 1998)

En Uruguay, el Programa tiene su origen en 1994 en el ámbito del Instituto Nacional de la Juventud siguiendo los lineamientos de políticas de empleo juvenil de “última generación” en América Latina (Lasida, s/f). A través del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo se diseña e implementa un programa llamado Opción Joven. El desarrollo de este programa establece las bases institucionales -que después retomará PROJOVEN con los mismos componentes de la actualidad-. Como se menciona anteriormente, mediante la Ley 16.736 se habilita a la contratación de empresas privadas para la capacitación, consiguiendo diversificar y adecuar las propuestas de calificación de los sistemas educativos formales (Filgueira, Errandonea, Porzecanski, 2002). La formación

profesional se incorpora así a los mecanismos de “diálogo social” y el tripartismo de la JUNAE, obteniendo así una mayor relevancia en la estructura del Estado y un financiamiento autónomo. El Programa pertenece a la órbita de los programas descentralizados de la Junta Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de Empleo, en acuerdo con el Instituto Nacional de la Juventud -del Ministerio de Desarrollo Social- desde el año 1996.

Descripción del Programa.

El Programa de empleo juvenil PROJOVEN tiene un importante componente en la formación de alta calidad de requerimientos de los sectores productivos y dinámicos del país. Los fundamentos teóricos que sustentan la forma de articulación del Programa son los siguientes: la descentralización de la gestión del programa como un elemento sustancial que hace posible una capacitación actualizada y dinámica; la provisión de contenidos de formación muy práctica junto con la articulación de canales directos para la inserción laboral; la introducción de mecanismos de mercado en la provisión servicios de políticas sociales; una propuesta de formación vinculada fuertemente con las demandas de recursos humanos de las empresas, para minimizar las brechas entre la formación y la posterior aplicabilidad de los conocimientos; la ejecución en base a resultados supervisados y evaluados, generando nuevas pautas de relacionamiento entre el Estado y el mercado de la formación e incorporando mecanismos de control y rendición de cuentas.

La población objetivo del Programa son los jóvenes entre 17 y 24 años de bajos recursos, que no tengan empleo ni estén en seguro de desempleo, y que no hayan concluido el Ciclo Básico de educación –y luego ampliado a quienes no hayan completado educación secundaria-; al mismo tiempo, busca que la selección de los jóvenes incorpore tanto la equidad de género y como también con respecto a la zona de residencia (Lasida, 2006). A través de este Programa, se busca que los jóvenes puedan integrarse al mercado laboral y a la sociedad, mediante la adquisición de capacidades laborales y habilidades sociales (Graña, 2002).

A nivel de la implementación, pueden distinguirse una multiplicidad de actores que participan y tienen influencia en el proceso del programa. La inscripción institucional del Programa PROJOVEN se caracteriza porque se encuentra bajo la órbita de la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo -unidades ejecutoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- y el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social. Como se mencionó anteriormente, es un programa de ejecución descentralizada, y financiado por el Fondo de

Reconversión Laboral. Los cursos formativos y el compromiso de inserción son brindados por organizaciones públicas no estatales –que pueden ser tanto públicas como privadas-. Estas entidades capacitadoras deben estar inscriptas en el Registro Único de Entidades de Capacitación de la DINAE. Con relación a los vínculos interinstitucionales con INJU, básicamente brinda el espacio físico y las instalaciones en que tiene lugar. En este sentido, se menciona que el espacio que se le ha asignado en el organigrama estatal ha posibilitado un amplio margen de maniobra, asociado a las articulaciones con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales contratadas (Naranjo, 2002).

La estructura administrativa que tiene el Programa es relativamente dinámica: encontramos una Dirección y una Unidad Coordinadora que diseña el pliego para la licitación, evalúa las propuestas de las entidades de capacitación, luego adjudica los cursos y supervisa la implementación y la posterior inserción laboral de los jóvenes participantes. La ejecución descentralizada permite que la propia Unidad Coordinadora del Programa realice directamente la evaluación de licitación y la selección de las entidades de capacitación, por su independencia técnica. En el proceso de licitación, existe un marco de intercambio entre las ECAs y la Unidad Coordinadora lo que permite un fortalecimiento de las propuestas formativas, y un posterior seguimiento en el desarrollo de los cursos y la inserción de los participantes (OPP, 2006)

Con respecto a la implementación del Programa, las ECAs deben cumplir con un número mínimo estipulado de inserciones en el mercado laboral, siendo uno de los mecanismos de control. Éste es uno de los elementos claves del Programa, por lo que es condición para obtener la financiación que brinda la JUNAE. La “puerta de entrada” de los jóvenes al Programa se realiza a través del INJU, los Centros Comunales Zonales en Montevideo, en las Oficinas Departamentales en las Intendencias del Interior o a través de las propias capacitadoras. Se realizan evaluaciones del Programa que son propuestas y financiadas a instancias de la JUNAE. La metodología utilizada para evaluar el impacto del mismo consiste en el “grupo de control”. A través de este mecanismo se ha evaluado positivamente el impacto sobre la población objetivo, ya que los usuarios del programa han tenido un mayor grado de empleabilidad que aquellos que no lo hicieron. Además, durante la crisis económica se mantuvo esta tendencia. Otro efecto indirecto ha sido la reinserción en el sistema educativo formal de una parte de los egresados. En términos generales, los resultados que las evaluaciones han arrojado son satisfactorios tanto a nivel de la inserción laboral, mejorando la empleabilidad de los jóvenes y también la inserción social, disminuyendo la vulnerabilidad de los mismos. En adición, los mecanismos de control que tiene el Programa sobre la provisión de los

cursos y de las capacitadoras radica en que el pago de los cursos está atado a los resultados de inserción de los usuarios, lo que permite mantener los niveles de inserción de los egresados, de alrededor de 45% y llegando incluso hasta el 60%.

No obstante, el proceso no ha estado exento de ambigüedades. Con respecto a los procesos de selección de las ECAs, las licitaciones realizadas han tenido efectos no deseados. Se ha señalado que las situación del sistema de la ECAs han venido generando dinámicas propias de interacción - tales como el intercambio de docentes, la subcontratación, relacionamiento estrecho con las empresas para la inserción, desarrollo en el interior del país de ECAS, generación de un mercado de entidades que “compiten entre sí”, creación de ECAS con vida efímera junto a la tradicionalización de algunas de ellas-. Las entidades de capacitación tienen un papel muy relevante a la hora de las propuestas educativas y la inserción laboral de los jóvenes egresados Sin embargo, si bien existe una descentralización técnica, la dependencia de los recursos que existe para realizar las tareas de selección y adjudicación así como las evaluaciones y el resto de las tareas, genera rigideces administrativas y de tiempo. Se ha señalado también que las instancias de consulta a los beneficiarios acerca de los cursos impartidos, se acotan a la entrevista de recepción pero no hay mecanismos formales a esos efectos.

Como presentamos anteriormente, el Programa tiene una impronta muy interesante por la extensión de las articulaciones interinstitucionales que fortalece la pertinencia del enfoque conceptual seleccionado para el análisis. A continuación desarrollaremos el análisis de las entrevistas realizadas a los actores involucrados.

ANÁLISIS DE DIMENSIONES Y ENTREVISTAS

Las dimensiones de análisis propuestas están basadas en las categorías analíticas y las hipótesis enunciadas, y respaldadas teóricamente en el marco conceptual seleccionado. Por ello, la interacción de los actores de la sociedad civil, la institucionalización de las “reglas de juego”, y la inscripción institucional son operacionalizadas a través de varias dimensiones. A efectos de la exposición, se desarrollarán cada dimensión en diferentes etapas.

La categoría **Interacción entre actores de la sociedad civil** está subdividida en dos dimensiones así como la **Participación de organizaciones públicas no estatales**, destacándose las siguientes subdimensiones: i) *Características de organizaciones que participan*; ii) *Forma de convocatoria*; iii) *Instancias de articulación y coordinación*; y la segunda dimensión es la **Relación entre las OPNEs**, con estas subdimensiones: iv) *Vínculos de solidaridad o de competencia*; v) *Espacio para la democracia y el “control social”*;

i) Características de las organizaciones que participan

Las características de las organizaciones que participan alrededor del Programa PROJOVEN son considerablemente relevantes, para la comprensión del proceso del Programa: los diferentes tipos de organizaciones matizan las particularidades que adquieren los ámbitos de actividad. Como observamos a lo largo de la investigación, desde diversos ángulos se ha mencionado que hay una importante diversidad de las organizaciones públicas no estatales que interactúan con el Programa; primeramente las propias entidades de capacitación que tienen un rol muy significativo en la implementación del Programa, pero también las organizaciones representadas en el ámbito de la JUNAE. Sobre las entidades de capacitación, encontramos que tienen diversos orígenes: hay organizaciones no gubernamentales de carácter social (ONGs), empresas de capacitación privadas, selectoras de personal, entre otras, imprimiendo perfiles diversificados a la hora de proveer los servicios. En esta línea, algunas empresas han adquirido nuevas capacidades para responder a las demandas que plantea el Programa. Como señala un académico de la Facultad de Ciencias Económicas sobre la experiencia de una entidad de capacitación: “(...) *la intermediación laboral no es un problema porque nuestro origen era de selección de personal, (...) lo nuevo fue que trabajaban con personas de nivel educativo medio y medio-alto (...) y entonces ahora han entrado a un mundo que era nuevo...pero tienen ese aspecto que otras entidades de capacitación no*

tienen”. Es sustancial lo que nos expresan autoridades de ADECA (Asociación de Entidades de Capacitación), referente a los diferentes orígenes que tienen las entidades capacitadoras, incorporando también una primera aproximación a los desafíos que plantea el Programa: “(...) *es un programa muy complejo que requiere el trabajo de un equipo multidisciplinario también muy amplio, y que fuimos adquiriendo una especialización en todo esto... y hay instituciones que se dedican sólo a la capacitación. En nuestro caso, (...) ya teníamos estas dos áreas... pero la mayoría de las instituciones dedicadas sólo a capacitar eran ONGS -que se vinculaban más desde lo social-, y hubo que hacer todo un aprendizaje en el contacto con las empresas, el mercado, con las condiciones (...)*En nuestro caso hemos tenido que fortalecer todo lo que es el trabajo social, que las ONGs lo tienen muy fortalecido (...) ”. Esta visión arroja luz sobre el énfasis diferencial que tienen el origen de las entidades de capacitación y los procesos de fortalecimiento que deben enfrentar las organizaciones.

Desde el sector de las propias entidades capacitadoras, nos expresan las autoridades de una entidad de capacitación: “(...) *PROJOVEN desde su origen ha venido cambiando sus variables. A nosotros particularmente como entidad de capacitación, como nosotros tenemos (...) claro desde el origen cuál es el perfil de formación y de inserción, nos parece una continuidad razonable y lógica. Ciertamente es que hay entidades que han sido formadoras toda su vida y no tienen relacionamiento con empresas que les complica el proyecto*”. Es decir, que dentro de la aceptación de la propuesta del Programa, las organizaciones se ven conminadas a generar los cambios necesarios para hacer frente a las demandas de PROJOVEN. Y agrega “(...) *que las entidades de capacitación que no acompañan este proceso porque son tan críticas con el proyecto, es porque no logran hacerse el proyecto, no porque sea malo*”

Estos procesos de reconversión o adaptación que han afrontado estos actores dan cuenta de un compromiso con los resultados del Programa que subyace a la actividad de cada una de las entidades, al tiempo que se refuerza su espacio de maniobra para fortalecer sus estructuras y permanecer en el tiempo. La estructuración de espacios específicos de integración ha hecho posible una mayor profundización de los vínculos interorganizacionales. En otra línea, encontramos que autoridades de PROJOVEN señalan que “(...) *dentro de PROJOVEN no tenemos –y es un disparate que no se tenga- un Consejo Juvenil que asesore, que dé apoyo... De hecho, nosotros trabajamos para los jóvenes pero no con los jóvenes y no hay representación de los jóvenes en PROJOVEN, y es muy difícil también...*”. La ausencia de un sector tan importante como lo es el juvenil para este

Programa, puede ser considerado como un déficit bastante significativo a la hora de la discusión y la incorporación de la visión de los propios destinatarios del mismo.

ii) Forma de convocatoria

La subdimensión *Forma de convocatoria* refiere a la manera en que las organizaciones públicas no estatales se incorporan a la red de actores del Programa. Esta subdimensión es relevante para caracterizar nuestro objeto de estudio, porque permite visualizar los medios y las posibilidades de incorporación de una organización al circuito de PROJOVEN. La mayoría de los entrevistados coinciden en que la convocatoria y la incorporación de las entidades de capacitación han tenido diferentes etapas, asociadas a las necesidades y el desarrollo del Programa. De esta manera, representantes de las cámaras empresariales señalan que “(...) *una primera etapa en la cual la Junta nace y no existe oferta de entidades de capacitación que pudiera darnos el servicio que nosotros requeríamos (...) o sea que tuvimos que recurrir muy mucho a entidades públicas como la UTU, como el COCAP, a entidades como el propio LATU...*” Luego, con la formalización de PROJOVEN como Programa descentralizado financiado por el sistema JUNAE/DINAE se hace necesario el aumento de la cantidad de las entidades de capacitación que pudieran brindar los servicios demandados. Así, “*la segunda etapa, sabíamos que teníamos que ampliar a más entidades de capacitación (...), y la forma de llamarles la atención y convocar a los privados también fue pagar un sobreprecio (...) entonces había una zanahoria muy grande para que las ECAS empezaran, no sólo a acercarse, sino también a crearse ECAs a la luz de la oportunidad que le significaba el sobreprecio...*” Como caracteriza su observación, la forma en que se va generando el elenco estable de las entidades de capacitación, está asociada a la incorporación de una mayor diversidad de grupos de población, vulnerables al desempleo, a estos programas; en efecto, la ampliación de las capacidades de la Junta Nacional de Empleo que se establece por la ley N° 16 736 no sólo permitió brindar formación profesional a los jóvenes, sino también a otras poblaciones con dificultades de acceso al empleo, y consecuentemente la necesidad de realizar una mayor cantidad de cursos y de entidades capacitadoras. A este respecto, una académica de la Facultad de Ciencias Sociales afirma que “(...) *después de este programa aparecieron todo el resto de los programas financiados por la Junta, como algo parecido a lo que era PROJOVEN... entonces se armó todo esto que se llaman las ECAS y generaron una demanda mucho mayor por ECA, (...) las mismas ECAS trataron de reconvertirse (...) no había un estándar para evaluar a las ECAS... entonces por*

ese lado me parece que hubo una falla, pero no sé el caso particular para las ECAS que funcionaban para PROJOVEN

Es importante señalar que desde la JUNAE, se introduce un elemento importante que tiene que ver con la forma de convocatoria asociada a los objetivos y la materia sobre la que se realiza la apertura; es decir, que desde esta perspectiva la convocatoria estaría condicionada y circunscripta a temas específicos. Así, una discusión sobre temas generales –modelos de desarrollo, líneas de políticas, entre otras- justificaría una amplia convocatoria, mientras que a efectos del diálogo social, formación profesional o políticas de trabajo, la misma tendría que ser más restringida.

En otra línea, desde las entidades de capacitación nos expresan que su incorporación se ha ajustado a los diferentes vaivenes que ha tenido el Programa, de manera que el proceso se ha desarrollado con “naturalidad”. Autoridades de ADECA señalan que “(...) *ha sido bastante lineal... surge la Asociación en paralelo a la creación de la DINAE como organismo... antes teníamos una cantidad de socias mucho mayores, porque todos los cursos orientados al seguro de desempleo generaban una demanda de capacitación importante y ahí se inscribieron muchísimas instituciones.*” Sin embargo, también se menciona que la volatilidad de la demanda generada por la Junta Nacional de Empleo ha ido marcando la cadencia de este proceso, reflejándose fundamentalmente en el debilitamiento de las entidades asociadas. A este respecto, “*Creo que ya hace algún tiempo que venimos dificultad tras dificultad, se han suspendido los llamados desde el 2006, hubo una etapa donde se suspendieron, después se retomaron, salieron llamados pero con condiciones, (...) por un lado eso (...) ha hecho que los equipos de trabajo de las instituciones, muchos han tenido que reducirse.*” Sin embargo, representantes de la DINAE caracterizan este vínculo de manera que el Programa considera a las capacitadoras como sus socias: “*La ECA es un socio, estoy 100% de acuerdo, pero a la ECA hay que controlarla, hay que aprender de ella y hay que asesorarla. Pero sin perder esta distancia óptima...*”

A pesar de esta variabilidad en la demanda, autoridades de PROJOVEN indican que “(...) *existe una comunicación entre las 442 que están en el RUEC⁷, (...) hay un sistema de información más formal para todas. (...) hay unas 40 ó 50 que trabajan efectivamente con PROJOVEN. En realidad, para las entidades de capacitación, trabajar con PROJOVEN no es fácil... porque están comprometidas –económicamente comprometidas- con el éxito del Programa y la inserción de los*

⁷ Registro Único de Entidades de Capacitación del Ministerio de Trabajo.

jóvenes (...)". Un aspecto importante de la convocatoria, es que la formalidad que se sugiere, tiene como efecto el fortalecimiento de los vínculos interorganizacionales, facilitando una mayor diversidad a la hora de la propuesta de cursos. En esta línea, la apertura de nuevos espacios para la presencia de organizaciones públicas no estatales tiene un fuerte impulso a través de la descentralización territorial que comienzan a encarar los programas de la Junta. Referente a esto, señalan que *"ahora se están agregando (...) dos instituciones locales: los Comités Locales de Empleo, (...) con representantes locales de cada departamento, (...) y desde ahora la DINAE creó los Centros Públicos de Empleo, (...) intentando vincular la oferta de empleo con la demanda."*

iii) Instancias de articulación y coordinación

Esta subdimensión refiere fundamentalmente a la forma que adquieren los ámbitos en que se efectúa la articulación y la coordinación de los actores en relación al Programa. Encontramos que hay un espacio de articulación y trabajo conjunto en el plano de la JUNAE/DINAE, en la que se establecen las líneas de trabajo de PROJOVEN en el conjunto de los programas descentralizados; En este ámbito, ADECA se configura como una organización con un perfil coordinador y articulador entre las entidades capacitadoras que licitan con JUNAE/DINAE. En términos generales encontramos una valoración positiva acerca de los espacios de articulación y coordinación interorganizacionales. En este sentido, según nos expresan representantes del PIT-CNT, *"Yo creo que si caracterizamos el relacionamiento de la Junta-institución con ADECA que es la institución que representa a las ECAS, yo creo que es buena en tanto relacionamiento institucional (...) Si tú me preguntas cómo es el relacionamiento de la Junta con las ECAS (...) hay ECAS con las que nos llevamos muy bien, hay otras con las que hemos tenido algunos problemas, algunas dificultades (...)"*. La amplitud de las instancias de coordinación y articulación entre las organizaciones públicas no estatales está asociada a la dependencia de recursos entre ellas.

Naturalmente, la consolidación de ADECA como un espacio específico de articulación, ha permitido la canalización y formalización de mecanismos de comunicación. Los principales asuntos que concentran la atención de los actores, están asociados al pago de los cursos y la coordinación de las áreas en que se realizan los cursos. A este respecto, según nos señalan representantes empresariales *"Luego, esas entidades de capacitación tenían dificultades comunes en cómo les pagábamos, entonces formaron ADECA para defender un poquito esa perspectiva y todo lo demás, y allí para nosotros se hizo más fácil, porque teníamos un interlocutor que agrupa a la mayoría de*

las entidades de capacitación y con quienes estamos desarrollando un trabajo, (...) yo diría que ha sido muy bueno...". Podemos ver que el proceso del Programa está directamente asociado a la interacción cotidiana, entre actores económicos y los ejecutores del mismo, delimitando los espacios de toma de decisión y ejecución, a través de la descentralización; en efecto, la visión de los actores del tripartismo evidencia un relacionamiento fluido y positivo con las ECAs, caracterizado por la integración y la coincidencia de objetivos e intereses. Coincidentemente, encontramos que también desde la Asociación se valora positivamente estos espacios de trabajo conjunto. En esta línea, autoridades de ADECA señalan que "(...) hemos tenido diferentes etapas...en los inicios y te diré que hasta hace dos años, tuvimos un convenio entre ADECA con la DINAE y la Junta Nacional de Empleo para trabajar en forma conjunta, analizar los perfiles, para ver los proyectos licitatorios... un convenio bien interesante para armar las entidades de capacitación, para las ECAS... un vínculo que se venía dando y que cuando había más trabajo, se venía dando con bastante fluidez."

Sin embargo, desde las entidades de capacitación se va construyendo una visión bastante más crítica de estas instancias, pero que igualmente se mantienen vínculos estrechos con el sistema DINAE/JUNAE. A este respecto, encontramos una dicotomía entre la evaluación de estos espacios por los actores: la evaluación positiva que consideramos anteriormente no tiene un correlato en la visión de los entrevistados de las entidades de capacitación. Evidentemente, el asunto de la dependencia de recursos se configura como un tema central de estos espacios.

En efecto, vemos que en la opinión de las autoridades de algunas entidades de capacitación se refleja una visión crítica, referida a estos vínculos asociados al no cumplimiento de las obligaciones y los espacios de intercambio. A este respecto señalan que: "*Lo que sí tiene el Programa es un déficit importante, que no está en sus propias manos sino que depende, que es que no cumplen con sus obligaciones, sobretudo en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los plazos de pago de los cursos (...) La JUNAE parte del preconcepto de que los cursos son muy caros y no respeta los plazos y las condiciones de pago... Esto ha creado inconvenientes en las entidades de capacitación para su sustentación –no porque viva sólo de eso-, pero uno hace un curso y cobra al año, está liquidado.*"

iv) Vínculos de solidaridad o de competencia

Esta subdimensión refiere al tipo de vínculos que se establecen entre las organizaciones públicas no estatales, considerando la manera en que éstas se relacionan. Por el concepto de vínculos de solidaridad entendemos la forma de relacionamiento que se caracteriza por la valoración positiva de la cooperación y la coordinación de intereses como forma de acción en los ámbitos de participación. Consideramos vínculos de competencia a la relación entre actores donde predomina la lógica de “juego de suma cero,” es decir, lo que obtiene un actor es lo que pierden los otros. La significación de esta subdimensión radica en la forma en que se van construyendo las identidades de los agentes y las posibilidades de estabilidad en el tiempo de los acuerdos alcanzados. En términos generales, encontramos que el tipo de vínculo no es uniforme y que varía según consideremos el plano JUNAE/DINAE-PROJOVEN o las entidades de capacitación.

En el primer nivel, en relación a las organizaciones representadas en la JUNAE, podemos ver que los actores construyen y mantienen vínculos de solidaridad, haciendo posible un espacio de diálogo e intercambio fluido. Se evidencia una valoración muy positiva sobre el diálogo social y el tripartismo en el área de la formación profesional, como así también un claro compromiso para el mantenimiento del Programa en esa órbita. Asimismo, la reivindicación del consenso como forma de toma de decisión, da cuenta de la importancia que tiene para los actores económicos la lógica cooperativa. A este respecto, representantes del PIT CNT comentan que *“la lógica de discusión de la Junta es básicamente llegar a acuerdos políticos –y está planteado así y no puede ser de otra manera-, ya que la única manera de resolver los conflictos es por consenso. Esto quiere decir que los tres tenemos que estar de acuerdo a la hora de tomar una determinación (...)”*. Siguiendo esta línea, desde las cámaras se señala que *“cuando nos hemos parado desde las ideologías, no hay posibilidades de acuerdo. Ahora, cuando hemos comprendido que los problemas puntuales que nos presenta la realidad trascienden lo ideológico y exigen responsabilidades de los actores sociales que van más allá de las posturas, allí hemos sabido conjugar cosas y hemos sabido sacar cosas (...) porque la formación profesional es un ámbito de colaboración, no de confrontación. (...) diría que el consenso y la forma de trabajar (...) se apoyan en estos acuerdos (...) que tienen una profundidad suficiente cuando están los actores comprometidos”*. Como podemos ver, hay una visión compartida sobre la importancia de la cooperación y la solidaridad entre las organizaciones, apuntalada a través de mecanismos específicos –como la administración a “tres firmas” del Fondo de Reconversión Laboral- que direccionan este proceso.

Sin embargo, a nivel de las entidades de capacitación, podemos ver diferencias sustanciales en los vínculos que priman entre ellas. Dentro de la visión que nos plantean las entidades de capacitación, encontramos que hay diferentes valoraciones de estos procesos que plantean una paradoja muy interesante referida a su actividad. Por una parte, la visión que plantea ADECA y el Programa, y por otra parte, la experiencia de algunas capacitadoras no asociadas.

En primer lugar, desde la Asociación se menciona una cohesión regular entre las ECAs, valorada positivamente a través de sus espacios permanentes de intercambio. A este respecto, autoridades de ADECA señalan que *“hoy en día el padrón está mucho más acotado a las instituciones que nos mantenemos trabajando, porque hay muchas que han tenido que... dejar de trabajar o mirar para otro lado (...) en general todas tenemos vinculación, nos conocemos y participamos de muchas actividades... y compartimos mucho... pero somos un grupo acotado”*. Desde la experiencia de una ECA del interior, se menciona el trabajo sostenido en los vínculos con el resto de la sociedad; se señala que *“con respecto al caso del trabajo allá en Florida, realmente es un trabajo en red, de relacionamiento con la sociedad, con todas las entidades locales, con el Centro Comercial, con emprendimientos empresariales, con el PIT CNT –porque en cada lugar hay un comité local de empleo para afiliar (...) Y bueno, es también una orientación del Programa trabajar con el Comité de empleo y las entidades que están allí representadas.”*

Sin embargo, la experiencia que nos plantean otras capacitadoras es radicalmente diferente. De acuerdo a las autoridades, *“(...) Nosotros... no tenemos relación. De hecho existe una... asociación o nucleamiento de alguna de ellas... (...) Pero de hecho no existe una organización que nucleee a todo el mundo...”*. Esta opinión da cuenta también de la importancia del desarrollo de los espacios propuestos por ADECA para la articulación de los intereses de las capacitadoras, pero que no llega a nuclear a todas las organizaciones que contratan con el Programa. Asimismo, agrega que *“(...) De hecho, los contactos que nosotros hemos tenido con otras entidades de capacitación, no han sido tampoco... muy bien recibidos. Algunos por intermedio del supervisor, respetando al sistema, o sea solicitando al supervisor tener contacto con determinada entidad por un acuerdo tal, ni siquiera han dado la posibilidad de sentarse a conversar. (...) todas funcionan como empresas independientes, separadas y competitivas... aunque el Programa permite en los pliegos licitatorios, que la competencia es contra uno mismo, (...) Actúan como competidores, pero somos colegas.”* Se presenta así una valoración negativa de las instancias de trabajo conjunto, y el reconocimiento de que la actividad de algunas organizaciones no se ajustaría a la dirección que buscan imprimir las “reglas de juego” establecidas. En efecto, la ausencia de límites a la cantidad de cursos y las áreas –

como así el financiamiento- y la posibilidad de tener un vínculo fluido de asesoramiento por el Programa, a primera vista tendría que facilitar el trabajo conjunto como “*colegas*” y no como competencia, pero la experiencia indica que no es así.

Paralelamente, desde todos los sectores se valora positivamente la vinculación entre el Programa y todas las capacitadoras, lo que evidencia, tanto una actitud “*ecuánime*” entre todas las organizaciones, como la dependencia de recursos entre ellas. Por otra parte, los vínculos de solidaridad entre las entidades y el Programa permiten mantener una línea de trabajo de mediano y largo plazo, y la consolidación de compromisos y metas.

v) Espacio para la democracia y el “control social”

Esta subdimensión da cuenta de los límites o las restricciones que se plantean –explícita o implícitamente- para la incorporación de nuevos actores a la red, teniendo en cuenta también la esfera de tripartismo de la JUNAE/DINAE. Es importante considerar la posición respecto a la incorporación de nuevos agentes que puedan vincularse con ellos. En este sentido, es evidente que hay una posición más bien crítica desde los órganos tripartitos a la apertura a nuevos actores. Como señalan representantes de las cámaras “*(...) Primero: en el mundo del trabajo, no hay nada nuevo bajo el sol. En el mundo del trabajo hay tres actores... un sector trabajador, un sector empresario o trabajador y un gobierno interesado en que las relaciones en ese mundo del trabajo sean ordenadas, adecuadas, y en ese sentido estimula o desestima determinadas cosas (...) El tripartismo clásico es el tripartismo de la OIT y es el tripartismo que nosotros creemos que debe haber... O sea, no tiene que incorporarse al tripartismo, (...) ONGs –directamente-, Universidad (...) sí pueden colaborar, sí pueden hacer su aporte, sí pueden contribuir, pero no estar en las etapas definitorias (...)*”

En el mismo sentido presentan su visión representantes del PIT-CNT cuando mencionan la apertura del diálogo social y la participación en relación a los objetivos que se plantean: “*Ahora el objetivo es muy concreto: se instrumentan políticas activas de empleo, (...) - Porque hay tres sectores en el mundo del trabajo; hay tres: es el Estado, son los empresarios y son los trabajadores. Estado, capital y trabajo (...) en la búsqueda de cómo generar más puestos de trabajo, acá nosotros identificamos tres sectores...Estado, capital y trabajo...*”. De igual forma, la opinión que nos brinda un observador de las políticas de empleo refiere a que “*(...) el ámbito tripartito es importante. Es*

un ámbito muy sano porque el Estado tiene preocupación por otras cosas, el privado de alguna forma de tener su preocupación por tener sus ganancias, y el actor sindical por -decirlo de alguna forma- garantizan que el empleo juvenil sea de calidad.”

Sin embargo, desde la academia hay una visión más crítica acerca de los límites que existen para la incorporación de nuevos actores, y a este respecto un académico de la Facultad de Ciencias Económicas menciona que “(...) por un lado, creo que el problema del empleo y los problemas laborales han superado el tripartismo, la sociedad contemporánea necesita un multipartismo... Que esté la Cámara de Comercio, la Cámara de Industria, fenómeno... que esté el PIT CNT, fenómeno..., pero ellos no representan a la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, no representan a los 300 000 trabajadores por cuenta propia, a las trabajadoras domésticas (...) ni a las cooperativas... Las cámaras representan a una parte de las grandes empresas, ni siquiera a todas (...).” En este sentido, autoridades de PROJOVEN consideran la escasa representatividad del ámbito tripartito, que limita las posibilidades de incorporación de nuevas organizaciones y señalan como un problema específico la representatividad de las cámaras: “*acá, el principal problema y el único, es la representación empresarial. En el sector de los trabajadores, en Uruguay –por suerte- las gremiales de trabajadores están unificadas. (...) En el sector empresarial no pasa eso, porque en realidad la Cámara de Comercio que está desde el inicio de la Junta, no representa a todas las Cámaras y no se sienten representados todos los demás, y entonces hay un planteo continuo y sistemático....”*

En consecuencia, la pertinencia de la representación de las organizaciones no está cuestionada por los propios actores; en efecto, no hay presiones desde el interior para la apertura a un mayor control social de la actividad, aunque desde otros ámbitos se cuestiona esta actitud. Sin embargo, reflexionan representantes de las cámaras, “(...) como el sistema demostró que es viable en esta experiencia de 14 años, que nadie ha impugnado en ningún momento, a nosotros nos parece un valor distintivo (...) y que a nuestro juicio debiera ser preservado.”

La segunda categoría a considerar es la **Institucionalización de las “reglas de juego”**, que tiene tres dimensiones: **Accountability vertical-societal y rendición de cuentas**, con las siguientes subdimensiones: vi) *Mecanismos formales de rendición de cuenta de las ECAs*; vii) *Mecanismos de evaluación*; la **Eficiencia en la gestión y accountability horizontal**; viii) *Pertinencia de instrumentos de selección de empresas proveedoras*; ix) *Financiamiento y mercantilización de las prestaciones*.

vi) Mecanismos formales de rendición de cuenta de las ECAs

La siguiente subdimensión da cuenta de los espacios establecidos por el Programa y las ECAs para el contralor y la rendición de cuentas. El desarrollo de este tipo de programas de formación profesional e inserción laboral, ha tenido una importante cultura de la evaluación, asociada al control y uso de los fondos asignados. Se han establecido diferentes mecanismos de accountability vertical-societal –es decir, los instrumentos de control desde las autoridades públicas y organizaciones sociales- que han generado una tradición de evaluación y seguimiento de los resultados.

Como hemos venido señalando, encontramos que el Programa tiene una estructura de funcionamiento que está sostenida sobre las tareas de las entidades de capacitación, por lo que el éxito del Programa está fuertemente asociado a la gestión de las mismas. En consecuencia, PROJOVEN ha desarrollado vínculos estrechos de asesoramiento y control de las ECAs, siendo el compromiso y la efectivización de las inserciones laborales de los jóvenes la principal forma de accountability. Esto es un elemento central del Programa PROJOVEN, porque concentra todas las miradas por la importancia que implica la inserción efectiva de los jóvenes que participan. Además, los fundamentos conceptuales que caracterizan el diseño, implican una visión determinada sobre los mecanismos de rendición de cuentas: en este sentido, autoridades de PROJOVEN señalan que *“desde el punto de vista conceptual, es un programa pensado con una lógica muy liberal... el mercado se ajusta entre las ECAS que necesitan inserción y las empresas (...) pero sin embargo, funciona bien. Funciona bien en cuanto que la ECA se especializa y se compromete con la inserción laboral...”*. La evaluación de los resultados es una parte sustancial a la hora de realizar el seguimiento del Programa y se configura como un elemento central para la financiación de los cursos. Representantes del PIT CNT, indican que *“es una característica muy importante de este programa: hace unas evaluaciones un año o un año y medio después del pasaje de los jóvenes por el curso, se vuelve a contactar a los jóvenes y se hace una evaluación con ellos, y eso da insumos importantes a la hora de corregir el Programa y a la vez de cómo continuar el intercambio interinstitucional, (...) Ese intercambio es fundamental para evaluar el Programa y evaluar su reconversión futura”*. En este mismo sentido de la importancia de la rendición de cuentas, señalan representantes empresariales ante la Junta que *“todos los cursos que tiene PROJOVEN tienen determinada cuota de inserción laboral obligatoria... ése es un distintivo... No capacitamos por capacitar... Capacitamos si la entidad de capacitación, si el Programa mismo, me asegura que de los veinte jóvenes, me van a tomar –creo que es como un 60%- o sea 12, que es un objetivo muy*

ambicioso...”. De esta manera, nuevamente podemos identificar reglas de juego que facilitan y hacen necesario estos procesos de accountability. En esta línea, autoridades del Programa que tuvieron un papel activo en el diseño, nos comentan que “(...) *la descentralización y el pago contra resultados creo que es una cosa bárbara (...) PROJOVEN paga contra resultado con indicadores bien duros; se asiste o no se asiste, se inserta o no, y después se paga la inserción (...)*”. En este contexto, cobra especial relevancia el seguimiento de los productos de inserción laboral de los jóvenes.

Empero, se evidencia una debilidad de la evaluación de los resultados educativos. De acuerdo a representantes de la DINAE: “*creo que es un debe de PROJOVEN, fortalecer el componente educativo orientado a la empleabilidad, que tiene que ver con la capacitación y con las actitudes de trabajo.*” Naturalmente, y teniendo en cuenta los diferentes orígenes y perfiles –como lo vimos anteriormente- se puede decir que este aspecto repercute de manera diferente ya sean empresas de intermediación laboral, ONGs o empresas de formación.

Otro aspecto relevante que nos señalan autoridades de PROJOVEN y que hacen al asunto de la accountability vertical, es el contralor realizado por el Tribunal de Cuentas; el manejo de los fondos del Programa no tiene asignado un órgano específico, por lo que genera “*todo un sistema burocrático muy fuerte en el pago de los cursos a las entidades de capacitación, que te genera muchas complicaciones, (...) porque no somos públicos pero terminamos en un sistema público donde termina una contadora –que no tiene idea de qué es esto- (...) y después obviamente, las decisiones más... que te diría que negociarlas con tres actores no siempre es fácil...*”. Y agrega: “*es que no se sabe si el Tribunal de Cuentas le corresponde auditar o no, porque en realidad, de hecho –por suerte- nos audita...pero siempre diciendo que no tienen que auditarnos porque no son fondos del Estado, sino que son de origen privado.*” Este asunto reviste vital importancia, porque tiene que ver con el manejo de los recursos y la financiación de las diferentes etapas del Programa.

vii) Mecanismos de evaluación

Con respecto al instrumento de la evaluación de desempeño de las entidades de capacitación, podemos ver que está muy presente en el desarrollo cotidiano del Programa. Desde la visión de autoridades de PROJOVEN, “(...) *tiene más evaluaciones y ha sido más observado que muchos programas. Los programas nuevos han sido mucho más estudiados que los viejos, y no los*

evalúan.” A través de estos mecanismos se hace posible que tanto desde el propio Programa, como también desde otros organismos, se pueda realizar un seguimiento de la evolución de sus resultados. Es importante destacar que en los pliegos licitatorios se establecen un conjunto de parámetros que estructuran la evaluabilidad del Programa, no solamente en referencia a elementos duros –como puede ser la cantidad de jóvenes insertos durante tres meses- sino que también apunta a los contenidos educativos de los diferentes cursos. Desde todos los ámbitos, tanto los académicos consultados como desde el propio Programa, se señala que todas las evaluaciones han evidenciado los buenos resultados del mismo. Por ejemplo, una académica de la Facultad de Ciencias Sociales señala que *“las evaluaciones de PROJOVEN no fueron malas. En general se evalúan bien (...) En la primera que se realizó, (...) la evaluación fue buena, (...) y el tema es que aparentemente las personas que participaban del programa encontraban rápidamente empleo.”* También un observador del mercado laboral, indica que la visión que tiene sobre PROJOVEN, está basada *“primero por las formas duras de medirlo, que es realmente cuanto se insertan en el mercado laboral y segundo, más de opinión que ellos también han hecho muchas evaluaciones al principio cuando entran y al final, los jóvenes por lo general dan evaluaciones muy positivas del proceso de capacitación y de inserción laboral.”*

Desde la experiencia de las capacitadoras, se encuentra una visión muy positiva de las instancias de evaluación. Desde la opinión de autoridades de una ECA, *“el Programa tiene su coordinador y supervisor, que es el que está en contacto con el director de la ECA, que es quien hace la supervisión del Programa, que asesora, que está siempre –por lo menos en el caso nuestro- con muy buena disposición para recibir recomendaciones, críticas o aportes y para darlos. Los controles que a nosotros nos han tocado, siempre han sido supervisiones donde se deja trabajar, son devoluciones para aportar, no son intervenciones.”* Y agrega: *“creo que hay un valor importante del Programa como controlador y supervisor (...)”* Paralelamente, una integrante del equipo de una entidad capacitadora del interior señala que *“tenemos este mismo funcionamiento... tenemos un supervisor, que es un interlocutor que nos asesora durante todo el proceso (...) cómo los equipos docentes trabajan, evaluar las prácticas, cómo se puede mejorar tal cosa, cómo se ajusta más a la realidad local los objetivos del Programa.”* La justificación de la importancia de las instancias de evaluación, puede ser útil como insumo para mejorar de la actividad de las capacitadoras. Sin embargo, vemos que desde la Asociación se plantea un problema sobre la forma en que se aplican los diferentes instrumentos de evaluación en los programas. Así, *“con respecto a las evaluaciones... son todos programas separados, que a pesar de ser de la misma institución, tienen sistemas de evaluación diferentes, pliegos diferentes, y a veces tiene todo un costo, porque de*

repente para cursos similares son pliegos... diferentes, y los sistemas de evaluación son distintos.” Esta visión deja planteada también, que la articulación entre los mecanismos de evaluación de los programas, podría ser positivo, a la hora de facilitar que las capacitadoras puedan prestar servicios para otros programas de la Junta.

viii) Instrumentos de selección de empresas proveedoras y usuarios

La siguiente subdimensión, refiere a la pertinencia de los instrumentos de selección de las empresas proveedoras y de los usuarios. Este asunto es muy importante, porque la forma en que se elige y se adjudican los cursos, repercute en la gestión que realizan las capacitadoras. El llamado a licitación para la selección y adjudicación, refuerza la lógica de ejecución descentralizada y asociación de la formación profesional y la inserción de los usuarios. Como se indica en un pliego de licitación, *“la cantidad de Cursos adjudicados dependerá de la calidad de las ofertas, la pertinencia de las mismas respecto al área de capacitación y a las demandas del mercado de trabajo, y las necesidades de los y las jóvenes, así como de las cotizaciones presentadas. Se intentará mantener el equilibrio en la distribución de cantidad de cursos entre Montevideo e Interior.”* (PROJOVEN Llamado N° 12; 5). De esta manera, se indica claramente que la cantidad de los cursos financiados no se establece de antemano, lo que sustenta el mecanismo de competencia contra sí mismas de las entidades de capacitación.

Ahora bien, a lo largo de las entrevistas podemos ver que hay opiniones bastante dispares para considerar la pertinencia de este mecanismo para la selección y adjudicación de los cursos. En términos generales, la mayoría de los entrevistados concuerda con que este instrumento genera transparencia y efectividad para la selección de los cursos. A este respecto, encontramos autoridades del Programa que señalan *“que el sistema de licitación, es muy claro y transparente. El sistema de evaluación brinda muchas seguridades”*, y en el mismo sentido opinan representantes de la DINAE: *“el sistema de licitaciones por el cual se adjudican los cursos, es un sistema que da mucha transparencia y da muchas garantías a todos los actores, como a las ECAS que participan, a los tres sectores, al manejo de los fondos públicos...”*. La principal característica es que este mecanismo facilita la contractualización de los vínculos con las capacitadoras, porque hace posible la estipulación de los requerimientos de los cursos para los jóvenes. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de indicadores de gestión de éstos, facilita que los diferentes evaluadores puedan realizar un seguimiento más cercano del desarrollo de los mismos.

Por otro lado, hay visiones un poco más críticas sobre la profusión de la utilización de este instrumento. A este respecto, representantes de la DINAE señalan que “(...) *siempre es un mecanismo que ententece de alguna forma, sobre todo cuando se trata de responder a demandas rápidas del mercado laboral (...)*”. La realización de llamados varias veces al año genera situaciones no deseadas, como por ejemplo, “(...) *estar evaluando muchas veces el mismo discurso de una entidad de capacitación en licitaciones diferentes, es un tanto desgastante (...)* y queda mucho más restringido a la experiencia de supervisión que tiene el supervisor tiene de la ECA, que de la propia oferta que se presenta... Entonces se corre el riesgo de evaluar mucho más el desempeño anterior de una entidad en el desarrollo anterior de un curso, que la propia oferta. Entonces, de alguna forma cuando se abusa del mecanismo de licitación, se pierde en frescura y en impacto”. Así, la extensión de la utilización de este tipo de mecanismo generaría una situación, que pone en cuestión un cierto *trade-off* que tiene el Programa, entre efectividad y eficiencia; específicamente, la realización continua de las licitaciones sería muy efectiva para la transparencia y el manejo de los fondos públicos, estableciendo parámetros para el seguimiento de los cursos y la evaluabilidad del Programa. Al mismo tiempo, redundaría en una mayor ineficiencia en los tiempos entre el llamado y el comienzo de los cursos, o la evolución del mercado laboral “corriendo de atrás la demanda”, y también la mejora en las propuestas formativas. Autoridades de una de una capacitadora, consideran que “(...) *cuando se otorga una licitación, no existe una devolución... la única devolución es “ganás”, “te lo otorgamos” y eso genera un puntaje (...)* Todo sumado promedialmente tiene que superar determinada base (...) Entonces, una entidad capacitadora que comienza recientemente, licita por primera vez y está media justa, va a perder... O puede ganar por 2 puntos... entonces, ¿cuál es la diferencia entre ganar y no ganar? Desde el punto de vista pedagógico y formativo en este proceso, no aprendés nada...”. Además, otro aspecto que señala está asociado a la formalidad del proceso de devolución: agrega que “(...) *cuando no se adjudica, la devolución es verbal... y lo que en general se analiza de las entidades capacitadoras, entienden que no es por la positiva (...)* Si es una devolución del Programa, (...) *Dámelo por escrito y así como yo presento un legajo licitatorio de 120 hojas, vos haceme 5 en las que digan porqué no me lo adjudicaste...*”

Con respecto a la forma de selección de los “usuarios” entre los y las jóvenes postulantes, podemos ver que el Programa tiene diferentes módulos que deben incorporar los cursos, dependiendo de las características de los jóvenes que son asignados. Como se indica en el pliego licitatorio (Llamado N° 12, 2006), los jóvenes pueden ser recibidos tanto por la ECA como por el Programa, pero la

asignación a los cursos –teniendo en cuenta que el o la joven sea parte de la población objetivo - la realiza PROJOVEN. La forma de asignación, está claramente estipulada en diferentes etapas y procedimientos; vemos una preocupación por la integración efectiva de los destinatarios al mismo. Empero, si bien este proceso brinda bastantes instancias para la adecuada derivación de los jóvenes a los cursos, se plantea una crítica -bastante extendida entre los entrevistados- sobre, la cantidad de jóvenes que ingresan y su derivación. Por una parte, con respecto a la cantidad de jóvenes que participan, se indica el bajo impacto en la reducción del desempleo juvenil; a este respecto, un observador nos indica que “(...) *no tiene un gran impacto a nivel general en la población, ha cumplido con sus objetivos pero no de un gran impacto de lo que uno piensa de lo que debería de haber en el empleo juvenil*”. En contrapartida, una académica de la Facultad de Ciencias Sociales considera que “*el secreto que tienen estas cosas...de este programa en particular es que su objetivo fue ayudar a un grupo pequeño de jóvenes que estaba en condiciones muy desventajosas. Cuando vos lo ampliás y vas a ayudar a más jóvenes y vas a destinar los recursos para ayudar a unos que les va bien, (...) no puede ser el mismo programa...*”

Ahora bien, tanto desde las entidades de capacitación como del propio Programa, se plantean las oportunidades y los límites, frente al aumento de los usuarios. Desde una capacitadora consideran que “(...) *si nosotros tuviéramos mayor cantidad de jóvenes para formar, mayor y mejor calidad de empleados potenciales tendríamos para ofrecer. Todos sabemos que hay un porcentaje de jóvenes que hacen estos cursos, que no son necesariamente para insertarse, otros que lo hacen y luego se van del país.*” Y agrega que “(...) *una de las amenazas que tiene con respecto al volumen de jóvenes que se presentan en los procesos licitatorios, (...) PROJOVEN inconscientemente... o sin querer... o por escasos medios, mezcla... Entonces pasa que las divisiones son claramente por su formación... (...) Entonces el curso está armado para un determinado público y tenés gente de otro público. Eso genera que la evolución del grupo sea despareja, (...) Eso genera un desafío en lo educacional muy importante*”. Así, uno de los límites del Programa, está planteado en términos claros por las propias autoridades: “(...) *el tema que este diseño es muy bueno, pero hoy estamos atendiendo (...) entre 3 mil y 3500 jóvenes por año. En verdad, con este diseño –mejorándolo y aceitándolo mucho- no puedo llegar a cubrir más de 5000 ó 5500 (...) está demasiado basado en las entidades de capacitación, y por ahí me cuesta crecer*”.

ix) Financiamiento y mercantilización de las prestaciones

A través de esta subdimensión, indagaremos en los principales mecanismos que establece el Programa, para el pago de las prestaciones. Como mencionamos anteriormente, se incorporan varios dispositivos de evaluaciones y el pago contra resultados, incorporando una lógica de mercado a la hora de la adjudicación de los cursos. A estos efectos, la articulación de mecanismos para la mercantilización de las prestaciones con formatos gerencialistas, se han consolidado como verdaderos pilares de la evolución del Programa.

A este respecto nos informan autoridades del Programa que *“la ingeniería de PROJOVEN ahora es muy fácil ver cómo funciona, pero en su momento fue muy difícil decidir y hubo que discutir bastante (...) Yo creo que esa ingeniería de gestión descentralizada también es la clave de la eficacia.”* Y agregan que *“destacaría la descentralización, la gestión por resultados, la definición de los resultados, la vinculación entre financiamiento y resultados, y la diferenciación de roles distintos dentro de la institucionalidad de la política.”* Las principales características que plantea el entrevistado como fundamentos del Programa, refieren claramente a determinadas articulaciones entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el mercado; esta lógica ha sido novedosa dentro del esquema de las políticas sociales del país. Así, a lo largo de las entrevistas con los actores, los asuntos que despiertan mayor interés en referencia a estos mecanismos de mercado, están referidos al pago contra resultados, el “doble rol” de las ECAs y la “gestión institucional”.

Con respecto al doble rol de las capacitadoras, se presenta como una potencial debilidad a la hora de sostener un desarrollo equilibrado entre la formación profesional y la inserción laboral de los jóvenes. A este respecto, un académico de la Facultad de Ciencias Económicas destaca que *“(...) la limitación, es que se obliga a una institución cuya especialización es formar, y que habría que pedirles que fueran buenos formadores en particular de jóvenes con problemas, (...) se les pide que hagan intermediación laboral, que (...) adapten sus cursos a esas demandas.”* En esta línea, desde una capacitadora se considera que *“(...) las entidades de capacitación, toman algunos roles que debería tomar el Estado en una especie de zona de nadie... y yo creo que en ese sentido, ni el Programa ni el Estado asume la importancia que tienen las entidades que funcionan... (...) entiendo que no les retribuyen el valor y la confianza que tienen las entidades en todo el proceso.”* En consecuencia, el doble rol de las capacitadoras es un asunto crucial para comprender los resultados que el Programa ha alcanzado, pero al mismo tiempo, es un elemento que plantea signos de interrogación para el futuro desarrollo del mismo.

En referencia al asunto de la gestión institucional de las ECAs, autoridades del Programa indican que “(...) *el Programa no tiene centralización financiera, porque el Programa da la plata y la ECA hace lo que quiere, y lo administra como quiere. Yo creo que la gestión financiera es descentralizada y atada a los resultados.*” A este respecto, representantes de la DINAE consideran este asunto como un aspecto sustancial para sostener el Programa: “*cuando una ECA presenta una licitación, (...) hay un rubro que es de gestión institucional (...) Se está concibiendo a la ECA como una empresa y se está dando el lugar de empresa, y por lo tanto se está dando el lugar de una empresa que tiene que asumir riesgos y tiene que ser una buena empresa –de carácter educativo–.*” Y agrega “*que la Junta y el sistema DINAE/JUNAE han dado un paso muy interesante están abiertos a fortalecer la capacidad institucional de las ECAS por medio de costos de gestión institucional.*” De esta manera, podemos ver que este componente es una preocupación central de PROJOVEN y de su ideología, lo que refuerza y da consistencia a la mercantilización de las prestaciones.

La categoría **Inscripción institucional** que consideramos en este estudio, tiene dos dimensiones de análisis. Por una parte, el x) *Espacio en el organigrama Estatal*; y xi) *Articulación con políticas e instituciones de formación y empleo de jóvenes y “memoria” institucional.*

x) Espacio en el organigrama Estatal

Esta subdimensión, refiere a las características del espacio de inscripción institucional que tiene el Programa, dentro del organigrama estatal. Este es un elemento central para su análisis, debido a que su permanencia y continuidad responde considerablemente a la órbita institucional. Esto es: tanto el diseño como la estructura de implementación, tiene un componente sustancial en su vinculación con las organizaciones económicas, como la central sindical y las cámaras. Al mismo tiempo, la fuente de financiamiento del mismo no proviene del erario público.

Empero, es necesario tener en cuenta que este programa nació en un contexto institucional bastante diferente al que está actualmente, si bien su diseño no se vio resentido. A este respecto, nos señalan autoridades del Programa, que “(...) *PROJOVEN nació en el Instituto de la Juventud, migró al Ministerio de Trabajo y prácticamente se mantuvo igual. La Junta Nacional de Empleo, un contexto institucional muy diferente, pero la ingeniería básica se mantuvo igual. (...) Entonces, desde aquél*

inicio lejano en el INJU, (...) hasta el Ministerio de Trabajo, más jurídico y con tripartismo, se ve una lucidez de los decisores políticos y la Junta Nacional de Empleo de mantener la ingeniería institucional.” Naturalmente, si bien la importancia que tiene el diseño y la experiencia del Programa en el ámbito del INJU, es en el marco del sistema DINAЕ/JUNAE, que adquiere su mejor desempeño porque se incorpora a este espacio de manera descentralizada, lo que hace posible su autonomía. Así, representantes de la DINAЕ consideran que “ahí hubo, un proceso exitoso de negociación entre quienes llevaron la primera experiencia de Opción Joven, y cuando se acabó el financiamiento del BID, lograron que esto fuera financiado por el Fondo de Reversión Laboral.”

Evidentemente, el propio diseño de los dispositivos de control de las entidades de capacitación, refuerza la autonomía de las propuestas y de los costos operativos que tienen. Por ese motivo, autoridades de PROJOVEN indica también que “(...) lo que decide la Junta Nacional de Empleo y la Unidad Coordinadora, es que la plata se tiene que gastar en capacitación. (...) Yo creo que el 90% del resto de las decisiones, es de las entidades de capacitación. La Junta y la Unidad Coordinadora, velan porque se cumplan los objetivos y el resto de las decisiones, las toma la entidad de capacitación.” En consecuencia, la forma que adquiere el Programa se va consolidando en la propia actividad de las capacitadoras, y se ve fortalecido por los importantes mecanismos de accountability horizontal que tiene. De esta manera, se solidifican las reglas de juego que hacen posible esta evolución. En este sentido, considera el representante del PIT CNT ante la JUNAE que “(...) tenemos toda la experiencia acumulada de jóvenes en tanto programa de la Junta Nacional de Empleo que ha ido evolucionando, y que no es el mismo PROJOVEN que tenemos hoy que el que se inició... ha ido evolucionando y eso es notorio.”

Como hemos venido observando, las reglas de juego del Programa y las relaciones entre todas las organizaciones públicas no estatales, marcan un componente diferencial: no podemos dejar de comprender la importancia que tiene su espacio en el organigrama estatal. Como destacan representantes de la DINAЕ, “el dispositivo tripartito, permite que más allá del cambio del Director Nacional de Empleo y más allá del cambio de los representantes sectoriales haya una relativa continuidad independientemente de los cambios de las delegaturas. (...) Esto es un juego de tres que de alguna manera ha enriquecido y ha posibilitado que sea independiente de los tiempos políticos electorales a nivel nacional.” En el mismo sentido opinan autoridades del Programa: “(...) tiene una ubicación que lo salvaguarda de los gobiernos de turno; de hecho pasaron gobierno blancos, colorados y ahora del Frente, y estos programas –en particular PROJOVEN- se

mantienen. Y se mantienen porque si hay algún sector político que no le gusta, allí el sector empresarial, o el sector de los trabajadores lo discuten, lo defienden, lo contrapesan, y esa es una de las claves del éxito en la permanencia en el tiempo.” Y agrega “(...) una de la hipótesis es que la continuidad en Uruguay se debe a la locación dentro de la política general a la Junta Nacional de Empleo; (...) porque ser parte de la Junta Nacional de Empleo (...) que tiene financiamiento a través del FRL y es un dinero permanente y fijo, sin muchos problemas.”

En consecuencia, como hemos observado, el espacio de inscripción institucional genera salvaguardas que hacen posible la permanencia y la evolución del mismo. Sin lugar a dudas, su inserción en el ámbito de los programas de la JUNAE, significó para los actores un cambio sustancial a la hora del desarrollo del Programa y las posibilidades de continuidad. Cabe poner en perspectiva que este sustento radica, fundamentalmente, en los resultados positivos de formación e inserción que ha tenido a lo largo de su historia.

xi) Articulación con políticas e instituciones de formación y empleo de jóvenes y “memoria” institucional

La última subdimensión que consideraremos en esta categoría, es la articulación con políticas e instituciones de formación y empleo de jóvenes y la memoria institucional del Programa. El análisis de estos elementos cobra relevancia, por la posibilidad para articular su actividad en relación a otras instituciones que tienen una población objetivo similar, y al mismo tiempo constituir su “propia” historia y memoria institucional.

Una de las principales características es que desde su inicio, ha tenido un importante componente de integración interinstitucional, a nivel de organizaciones del Estado. A lo largo del análisis, hemos considerado la relevancia de esta particularidad; ahora consideraremos el rol de PROJOVEN, en el contexto más general de la intervención estatal. Por una parte, autoridades del Programa señalan de manera acertada, que “(...) la principal política de empleo juvenil es la educación media, (...) y no funciona –o funciona mal-, con problemas de cobertura, con problemas de contenidos, problemas de enfoque, cuando hay unos contenidos específicos de la formación profesional básica de la UTU, la calidad es menor...” En este contexto es que cobra relevancia su actividad, porque se concentra en el segmento de población que no es incorporado o relegado de otros ámbitos. Así, desde una capacitadora consideran que “(...) no se puede comparar un curso de dos meses con lo que es un curso de la UTU (...) pero no está al día con la mecánica de hoy (...) un curso de tres meses

incorpora una actitud de trabajo y de aprendizaje, para continuar aprendiendo...” De esta manera, puede verse que consolida su espacio, a través de la articulación con la demanda de trabajo, al tiempo que la formación en aspectos actitudinales, es un insumo fundamental para este proceso.

Por otra parte, la importancia de la “construcción” de la memoria institucional de los programas, es un aspecto muy importante a la hora de cimentar pautas y reglas de juego para la permanencia del programa en el tiempo. En referencia a este asunto, se evidencia la importancia de la continuidad de las prácticas llevadas a cabo por los actores y los espacios de interacción. Representantes de la DINAE introducen un tema muy interesante que refiere a las relaciones contractuales entre el Programa y los técnicos que trabajan allí. Así *“(...) es la debilidad contractual de los técnicos que trabajan en PROJOVEN (...) el sistema DINAE/JUNAE (...) tiene contratado como empresas unipersonales a los técnicos que evalúan, supervisan las ofertas, no podés pretender generar una integración laboral de calidad para los jóvenes cuando a la interna institucional no tenés... Es como una contradicción casi esencial entre tu objetivo y tu misión (...)*” Señala así que las características de los vínculos laborales con el Programa y con el sistema DINAE/JUNAE, genera diferentes culturas organizacionales y tiene como correlato el desarrollo de pautas y expectativas diferenciales. Agrega que *“hay una soledad muy grande desde el punto de vista de los técnicos de PROJOVEN, incluido el coordinador, la secretaria, (...) o cuando se ha traído secretarios propuestos por el INJU, se ha vivido esta contradicción.”* En consecuencia, desde esta visión, es sustancial la cultura organizacional como sostén de su evolución.

Paralelamente y a nivel de la permanencia de las organizaciones públicas no estatales, nos señalan autoridades de ADECA que *“(...) (la suspensión de los llamados y los plazos de pago), y está todo el tema del proceso de maduración de las ECAS, el aprendizaje... es muy difícil: ahora arrancamos!, ahora paramos!... entonces no siempre se pueden mantener los equipos, y se pierde todo un conocimiento de la gente con que uno trabaja... y es impresionante el valor que tiene y el perjuicio que genera para las instituciones...”* De esta manera, se refuerza la idea de que la continuidad de los procesos del Programa tiene una importancia central para arraigar las organizaciones proveedoras y sus capacidades adquiridas. Evidentemente, la asiduidad de las instancias de realización de los cursos, es un elemento central: facilita, por una parte, el financiamiento de las organizaciones, pero al mismo tiempo, hace posible la consolidación de los equipos de trabajo y sus instituciones.

En síntesis, del análisis de las entrevistas a la luz de las dimensiones propuestas teóricamente, se desprende que el perfil de las organizaciones, permite una amplitud de la perspectiva del problema de la formación profesional y el empleo juvenil en el país, sustentándose en un fortalecimiento de su participación para la diversificación de las propuestas y alternativas sobre éstos temas. Asimismo, el trabajo conjunto se encuentra articulado en diferentes planos, lo que facilita la coordinación y direccionamiento de los esfuerzos de las organizaciones, y al mismo tiempo, la búsqueda de un equilibrio entre la solidaridad y la competencia entre ellas. Por otra parte, un “control social” un poco limitado, pero con una tradición de accountability y evaluatividad importante, ha generado una estructura de trabajo muy transparente y legitimada entre las organizaciones. Además, la importancia del componente de diálogo social y la inscripción institucional ha mantenido un flujo de fondos estables, que también ha fortalecido la mercantilización de las prestaciones. Sin embargo, se evidencian algunas debilidades que entrecruzan al Programa, como por ejemplo el limitado acceso de jóvenes a los cursos y la escasa articulación con políticas educativas formales, como así también la diferencia de culturas organizacionales al interior de PROJOVEN.

En el capítulo siguiente, se presentarán las principales conclusiones que surgen del análisis precedente, para brindar una visión global del proceso de investigación llevado a cabo.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Luego de las diferentes etapas recorridas a lo largo de este trabajo, es necesaria la presentación de las principales conclusiones a las que este proceso ha presentado. Por ello, en este capítulo se pondrán en consideración las respuestas y las preguntas que el análisis sistemático de este caso nos plantea.

Primeramente, considero que es necesario reflexionar en referencia a la pregunta de investigación y los objetivos planteados, y han estado presentes a lo largo de todo el desarrollo del trabajo. Así, la profundidad en la descripción y el análisis de las características del proceso de integración que habilita el Programa, han permitido “construir” este objeto de estudio. En relación a la pregunta inicial, considero en términos generales, que la forma que asume la interacción entre los actores, se caracteriza por la estabilidad y el compromiso compartido para su permanencia en el tiempo. Puede verse una tendencia a la “homeostasis” del sistema, a través de la propia actividad de los actores; además, la valoración positiva de la resolución de los cambios dentro de los límites de la estructura institucional, como así también una “satisfacción” compartida que subyace y matiza su forma de vinculación. De esta manera, se constituye una dinámica propia que facilita la estructuración y previsibilidad de los comportamientos de las contrapartes, sostenida sobre una proyección optimista respecto del futuro del Programa. Esto es bastante significativo, porque en estos momentos, toda la estructura institucional del sistema DINA/JUNAE está en proceso de revisión y reestructura; sin embargo, en este ambiente convulso –que es en el que tiene lugar la investigación- es sustantivo el apoyo, la valoración y la reivindicación de estos espacios públicos no estatales.

Con respecto a la hipótesis de trabajo y la aproximación teórica propuesta en este estudio, importa señalar que nos ha brindado un marco conceptual muy pertinente para la comprensión de este Programa. En efecto, la articulación a nivel teórico, entre la consolidación del espacio público no estatal donde se desarrollan diferentes niveles de organizaciones públicas no estatales –como se caracterizaron anteriormente- y una forma característica de alineación de intereses entre actores – como son las redes de política-, brinda componentes analíticos muy sustantivos para este caso. La posibilidad de delimitar una arena de política, donde convergen una multiplicidad de actores de diversos orígenes y que ha sido relativamente estable en el tiempo, facilita la comprensión de estos procesos de interacción en el largo plazo. En esta evolución, considero que el diseño y la temprana consolidación de las principales “reglas de juego” que estableció el Programa, tuvieron como

consecuencia una rápida alineación de los propios agentes. Así, el fortalecimiento de las estructuras de contralor y seguimiento de los resultados determinados por el Programa, matrizó en gran medida a las organizaciones que luego se incorporaron al mismo. Además, hizo posible en gran medida que los principales fundamentos del Programa, no se vieran cuestionados mayormente por el resto de los actores; por el contrario, encontramos una valoración muy positiva sobre los límites y las oportunidades propuestas por su institucionalidad. Como pudimos observar, las reglas de juego desempeñaron un papel sustancial, a la hora de la permanencia del programa en el tiempo y el mantenimiento de exitosos resultados. Asimismo, la apuesta al fortalecimiento de las organizaciones públicas no estatales, mediante los costos de “gestión institucional” y asesoramiento en las propuestas, propiciaron un ambiente favorable para el desenvolvimiento de estos espacios. Por último, apuntalaron el compromiso de las organizaciones con los resultados del Programa, y al mismo tiempo desincentivaron comportamientos del tipo *free riders* entre las menos aptas.

Paralelamente, en este contexto también arrojamos luz sobre cierta “sospecha” de que los actores mantenían un espacio de maniobra bastante importante a la hora de gestionar el programa. En efecto, las principales decisiones formativas y de inserción laboral se encuentran en las manos de cada entidad, y no tienen una directiva para la formación desde otros ámbitos: es decir, que las evalúa siguiendo criterios preestablecidos. Al mismo tiempo, el desarrollo de cada organización es autónomo respecto del Programa: no se exigen perfiles específicos de las organizaciones, sino que cumplan con sus objetivos. En esta línea, la experiencia asociacionista de las capacitadoras da cuenta de la relevancia que tiene este trabajo en la vida de estas organizaciones públicas no estatales. Por otra parte, si bien encontramos que hay un “usufructo” de estos espacios, pudimos ver diferentes procesos que irían a contrapelo de lo que venimos desarrollando. Así, las distancias y quiebres en el relacionamiento entre algunas capacitadoras y una importante competencia entre otras, evidencia también este espacio de maniobra.

Por último, la inscripción institucional del Programa, cumple un papel sustancial en el sostenimiento del mismo. El valor positivo que tiene el espacio tripartito de diálogo social, como del flujo de financiamiento, se conforma en un elemento crucial para la comprensión de la evolución del mismo. Cabe destacar que en la experiencia latinoamericana comparada, esta característica hizo posible que el diseño se mantuviera en el tiempo y fuera sustentable⁸. En este sentido, si bien el tipo de diseño y la robustez de las reglas de juego hacen pensar *a priori* sobre la

⁸ En los países latinoamericanos en que este tipo de programas se mantuvieron en la órbita estatal como ChileJoven en Chile o PROJOVEN en Perú, no tuvieron la permanencia de la experiencia uruguaya.

independencia de la inscripción institucional, la visión de los propios actores y la centralidad del diálogo social en el Programa, nos presenta evidencia de que no sería así. Por lo tanto, la importancia del espacio de tripartismo y su inscripción institucional, habría mediatizado la consolidación de estos espacios públicos no estatales. Por otra parte, un elemento sustancial que brinda el espacio institucional es la posibilidad del financiamiento del Programa a través de fondos no provenientes del erario público, reforzando así la independencia de los vaivenes presupuestales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Llegando entonces al final de este trabajo, desde mi punto de vista considero que este caso analizado, puede aportar hacia la profundización del estudio de los espacios públicos no estatales, por la importancia tanto de la actividad que desarrollan, como lo referente al peso que éstos tienen en la economía nacional por la importante cantidad de recursos que giran en torno a ellos. En este sentido, me gustaría dejar planteadas algunas líneas de futuras reflexiones sobre este tema: por ejemplo, reflexionar acerca de la articulación con otras políticas de empleo y formación profesional para jóvenes en el marco un modelo de desarrollo del país, la vinculación con la educación formal – media y superior- y su pertinencia en relación a la inserción laboral, y al mismo tiempo sobre la capacidad del Estado para gerenciar estos esfuerzos, que proviene desde la órbita del espacio público no estatal.

Sin lugar a dudas, la experiencia que ha tenido lugar alrededor de este Programa, debería ser considerada como un logro de todos los actores que trabajan cotidianamente para mejorar las condiciones de los y las jóvenes en Uruguay.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD, M (2002) “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil.” Revista Última Década N°16, CIDPA, Viña del Mar, Pp. 119-155. Versión digital en <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro261.pdf>
- AMIN, A; HAUSNER, J (1997). “Interactive governance and social complexity” en Amin A.; Hausner, J (eds) *Beyond market and hierarchy*. EAEPE, UK. Pp 1-31
- BARDIN, L (1996). *El análisis de contenido*. AKAL, Madrid.
- BERZOSA C., BUSTELO P. y de la IGLESIA J. (2001) *Estructura Económica Mundial*. Madrid. España.
- BRESSER PEREYRA, C; CUNILL, N (1998) (ed). Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós. CLAD.
- CAETANO, G. (1992) “Partidos, estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900 – 1991)” en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, TRILCE, Montevideo
- CAVADIAS, E (2001). “El Nuevo Institucionalismo en América Latina” en Revista *Ciencias de gobierno*. Julio-Diciembre, año 5, N° 10. Venezuela. Disponible versión digital en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/255/25551001.pdf>
- CHÁVEZ BÉCKER, C. (2005) “Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política”, en Ardití, B (comp) *¿Democracia post liberal? El espacio político de las asociaciones*. ANTHROPOS, Barcelona.
- CRESPO, I (2003) (ed.). *Partidos, medios de comunicación y electores*. PLANETA, Bs. As.
- CUNILL GRAU, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD. Caracas.
- CUNILL GRAU, N. (1999). “Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública. Retos de las reformas de segunda generación” en *Nueva Sociedad N°160*
- FILGUEIRA, F; ERRANDONEA, F; PORZECANSKI, R. (2002) “Negociación colectiva y políticas de formación profesional en Uruguay” en Posthuma, A; *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*. CINTERFOR, Montevideo.
- FLEURY, S. (2000) *Reforma del Estado*. Versión digital en <http://www.top.org.ar/Documentos.Visita> 20/03/2007
- GAUDE, J. (1997) *L'insertion des jeunes et les politiques d'emploi-formation*. Service des Politiques et des Systèmes de Formation. Bureau international du Travail Genève. Disponible versión digital en <http://www.ilo.org/public/french/employment/strat/publ/etp1.htm>

GRAÑA, G. (2002) *Políticas de empleo, formación y diálogo social: discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo*. CINTERFOR, Montevideo

HIRST, P. (2000). “Democracy and governance” en Pierre, J (comp) *Debating governance*. Oxford University Press, New York. Pp 13-35

JACINTO, C.; SOLLA, A (2005) “Tendencias en la inserción laboral de jóvenes: los desafíos para las organizaciones de la sociedad civil” en Abdala, E; Jacinto, C; Solla, A. (coords) *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. CINTERFOR/OIT. Montevideo.

MAYNTZ, R. (1991) *The state and civil society in modern governance*, CLAD, Bs. As.

MUÑOZ DEL BUSTILLO, R (2000) "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio del Siglo" en Muñoz del Bustillo, R.: *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid.

NARANJO, A (2002). *Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas Opción Joven y Projoven a través de sus experiencias de evaluación*. CINTERFOR/PNUD. Montevideo.

NARBONDO, P.; RAMOS, C. (2001) “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción” en Calamé, P; Talmant, A (eds) *Con el Estado en el corazón*. TRILCE, Montevideo

NOTARO, J (2003) *La política de empleo en tiempos de recesión*. Documentos de trabajo DT 3/03. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas.

LASIDA, J (2005) “La formación en el trabajo y el trabajo en la formación” en Abdala, E, Jacinto, C, Solla, A (coords) *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. CINTERFOR/OIT. Montevideo

LASIDA, J (2006) “Las políticas de educación y trabajo” en CONSULTA TECNICA SOBRE REFORMA SOCIAL – OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. Montevideo. Inédito

LASIDA, J (s/f). “Educación y trabajo: aprendizajes de la última generación de proyectos y políticas en América Latina” en *Revista Empleo Joven. N°1*. Disponible versión digital en <http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro267/libro267.pdf>

O’DONNELL, G (2002). “Democracia delegativa” en *Cuadernos del CLAEH*. CLAEH, Montevideo. Pp. 5-20

O’DONNELL, G (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Española de Ciencia Política, Núm 11. Pp 11 – 31* Versión digital en <http://www.aecpa.es/revista/archivos/11/11-articulo-01.pdf>

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. Tercerización de las prestaciones sociales: un debate político inconcluso. Presidencia de la República, 2006. Inédito.

PIERRE, J (2000). "Understanding governance" en Pierre, J (ed.) *Debating governance*. Oxford University Press, New York. Pp 1-12

RAMIREZ GUERRERO, J (1998) "Los programas de capacitación laboral del modelo "Chile Joven" en América Latina. Una agenda para el seguimiento" en *Jacinto, C.; Gallart, M.A. (Coord.) Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes*. Montevideo. CINTERFOR. (Herramientas para la Transformación, 6)

Disponible versión digital
<http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/jacinto/pdf/jacint8.pdf>

RHODES, R. A. W (2000). "Governance and Public Administration" en Pierre, J. (ed.) *Debating governance*, Oxford University Press, NY. Pp 54-90

RODRIGUEZ, E. (2000). *Políticas públicas de juventud y reforma del Estado en América Latina: un vínculo a construir*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Disponible versión digital en
http://www.colombiajoven.gov.co/injuve/instit/celaju/5_refor.pdf

RODRIGUEZ, J. M (2005) "Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y las pasivas" en *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT. Santiago de Chile.

RODRIGUEZ, J. M (2005). *Las políticas de empleo desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2002 – 2004*. OIT. Disponible en versión digital. http://www.oitchile.cl/pub_ele_deploy.php

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (2003). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto, Bilbao.

SKOGSTAD, G. (2005) *Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities*. Toronto. Disponible versión digital en <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf>

TAYLOR, S; BOGHAN, R. (1986) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. PAIDOS, Barcelona

ZURBRIGGEN, C. (2002) *El análisis de los "policy networks" y su utilidad para el estudio de las hechas de las políticas*. Documento de trabajo. Instituto de Ciencia Política. Montevideo

ZUBRIGGEN, C; DARSCHT, P. (2004). Más allá del Estado y el mercado: innovación y redes. Disponible versión digital en <http://www.top.org.ar/Documentos>. Visita 20/03/2007

ZURBRIGGEN, C. (2006) "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. N°1.

ANEXOS

CUADRO RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA PROJOVEN

CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA PROJOVEN	
Objetivo general	Mejorar las capacidades y posibilidades de inserción laboral a través de cursos de formación profesional vinculados con el sector productivo.
Población objetivo	Jóvenes entre 17 y 24 años. No haber culminado los estudios de Enseñanza secundaria. No tener empleo formal ni estar en seguro de desempleo Pertener a hogares de bajos ingresos Los últimos cursos se incorporaron entre 3000 y 3500 jóvenes
Tipos de cursos	Las modalidades de los cursos varían por la cantidad y los módulos de formación que se incluyen. Hay 3 modalidades: C1 A – C1 B – C2 A – C2 B – C3 Incluyen módulos sobre: Taller de formación laboral, Aprendizaje en la empresa, Orientación vocacional, Capacitación específica y complementaria, Seguimiento de la inserción laboral.
Financiamiento	Se financia a través del Fondo de Reversión Laboral. Es un aporte del 0.25% de los trabajadores del sector privado –y otras fuentes menos importantes- Se administra de forma conjunta a “tres firmas” por los miembros de la JUNAE/DINAE
Resultados e impacto	<i>Encuesta de Seguimiento de Egresados 2006:</i> 86% de egresados con experiencias laborales luego del curso. El 36% sigue trabajando en el primer empleo; el 35% de los que renuncian consiguieron trabajo en menos de un mes. El 20% retomó estudios luego de realizar el curso. Más del 70% valora muy positivos los cursos.
Fortalezas	Gestión descentralizada Asociación con la demanda de empleo Capacitación, intermediación e inserción laboral Constante actualización de la propuesta
Debilidades	Doble rol de formación e inserción de las capacitadoras Escaso conocimiento y comunicación de los cursos Demoras administrativas y burocráticas Debilidad contractual de los técnicos
Valoración de los resultados	Mejora de la inserción laboral de los jóvenes Muy buen impacto

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de PROJOVEN, Evaluación de Seguimiento 2006 y entrevistas realizadas.

Ley N° 16.873 DE CONTRATOS LABORALES

- I -

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Para que las empresas puedan incorporar jóvenes en cualquiera de las modalidades contractuales previstas en la presente ley y obtener los correspondientes beneficios deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- A) Acreditar que están en situación regular de pagos con las contribuciones especiales de la seguridad social.
- B) No haber efectuado, en los sesenta días anteriores a la contratación ni efectuar durante el plazo de la misma, despidos ni envíos al seguro por desempleo al personal permanente que realice iguales o similares tareas a las que el joven contratado vaya a realizar en el establecimiento.
- C) Que tengan por lo menos un año de actividad en el país, salvo en aquellos casos que exista autorización previa de acuerdo a lo que establezca la respectiva reglamentación.
- D) Que el porcentaje de contratados bajo cualquiera de las modalidades previstas en la presente ley no exceda el 20% (veinte por ciento) del total de los trabajadores de la empresa. En el caso de empresas unipersonales o empleadores que ocupen hasta cinco trabajadores no podrán incorporar más de un contratado en las condiciones previstas en la presente ley.

Artículo 2°.- Los jóvenes que se contraten bajo cualquiera de las modalidades contractuales previstas en la presente ley deberán ser inscriptos en los Organismos de Seguridad Social gozando de todos los derechos y beneficios establecidos en las normas laborales vigentes y de todas las prestaciones de seguridad social, salvo el subsidio servido por el seguro por desempleo, sin perjuicio de las excepciones previstas en cada tipo de contratación por la presente ley.

Artículo 3°.- El Instituto Nacional de la Juventud y la Junta Nacional de Empleo deberán evaluar cada dos años los resultados que surjan de la aplicación de la presente ley. Los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Seguridad Social remitirán dichos informes a la Asamblea General.

- II -

CONTRATO DE PRÁCTICA LABORAL PARA EGRESADOS

Artículo 4°.- Los contratos de práctica laboral podrán ser convenidos entre empleadores y jóvenes de hasta veintinueve años de edad, con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean, con el objeto de realizar trabajos prácticos complementarios y aplicar sus conocimientos teóricos.

Artículo 5°.- El contrato de práctica laboral deberá pactarse por escrito, debiendo constar expresamente la práctica a realizar y su duración, la que no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses.

Artículo 6º.- Ningún trabajador amparado por la presente ley podrá ser contratado en prácticas en la misma o distinta empresa por tiempo superior a doce meses en virtud de la misma titulación.

Artículo 7º.- Este contrato sólo podrá concertarse cuando el joven trabajador acredite, fehacientemente, haber egresado de las universidades, centros públicos o privados habilitados de formación docente, de enseñanza técnica, comercial, agraria, o de servicios, en la forma y las condiciones que establezca la reglamentación.

Artículo 8º.- El puesto de trabajo y la práctica laboral deberán ser, en todos los casos, adecuados al nivel de formación y estudios cursados por el joven practicante.

Artículo 9º.- Los empleadores deberán extender una constancia que acredite la experiencia adquirida por el joven practicante en el puesto de trabajo así como la asistencia, el comportamiento y la adaptación al trabajo.

- III -

BECAS DE TRABAJO

Artículo 10.- El objeto de las becas de trabajo es posibilitar que jóvenes de quince a veinticuatro años pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos se vinculen a un medio laboral y realicen una adecuada primera experiencia laboral.

Artículo 11.- El Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de la Juventud y la Administración Nacional de Educación Pública podrán acordar con organismos públicos estatales o no estatales, así como con empresas privadas becas de trabajo. Las organizaciones no gubernamentales requerirán la autorización de una de las instituciones antes mencionadas para acordar becas de trabajo. La autorización supone el reconocimiento de que la beca se refiere a los beneficiarios y al propósito expresado en el artículo anterior.

Artículo 12.- Las becas de trabajo deberán pactarse por escrito y la duración de las mismas no podrá exceder de nueve meses. Los jóvenes se beneficiarán de ellas por única vez.

Artículo 13.- Los empleadores deberán extender una constancia que acredite la experiencia adquirida por el joven en el puesto de trabajo así como la asistencia, el comportamiento y la adaptación al trabajo.

- IV -

CONTRATO DE APRENDIZAJE

Artículo 14.- El aprendizaje es una modalidad de formación profesional en virtud de la cual un empleador se obliga a ocupar a una persona no mayor de veintinueve años y enseñarle o hacerle enseñar, íntegra y metódicamente, de acuerdo con un programa establecido por una instituto de formación técnico-profesional, un oficio calificado o profesión, durante un período previamente fijado y en el curso del cual el aprendiz está obligado a trabajar al servicio de dicho empleador.

Artículo 15.- Los contratos de aprendizaje deberán pactarse por escrito entre la empresa, el aprendiz y la institución de formación técnico-profesional, pública o privada habilitada, responsable del proceso de formación y contener al menos los siguientes elementos:

- A) Oficio o profesión para cuya formación y desempeño ha sido contratado el aprendiz.
- B) Plazo de contratación.
- C) Forma y monto de remuneración.
- D) Días y horarios de trabajo y tareas a desarrollar por el aprendiz.
- E) Formas de coordinación y supervisión del aprendizaje teórico y práctico.

Artículo 16.- El plazo de duración del aprendizaje deberá adecuarse a los planes y programas de formación, a las exigencias de la calificación a la que se aspira y a los conocimientos de base que posee el aprendiz, no pudiendo superar en ningún caso el plazo máximo de veinticuatro meses.

El plazo en los contratos de aprendizaje dirigidos por instituciones de formación técnico-profesional que no sean públicas o las privadas, sin participación o supervisión pública, deberá ser autorizado por la Junta Nacional de Empleo sin que pueda exceder el máximo previsto en el inciso anterior.

En los casos de enfermedad, accidente de trabajo o maternidad, se prorrogará el contrato por un tiempo igual al que haya durado la licencia por enfermedad, accidente de trabajo o maternidad, debiéndose justificar la atención por el Banco de Previsión Social o por el Banco de Seguros del Estado.

Artículo 17.- En los contratos de aprendizaje en los que se prevean horas o jornadas de formación teórica fuera del establecimiento, los mismos se considerarán como tiempo efectivamente trabajado a todos los efectos, siempre que así hubiera sido previamente convenido.

Artículo 18.- Las partes contratantes podrán acordar un período de prueba no superior a noventa días los que serán contados como parte del plazo máximo establecido en el artículo 16 de la presente ley.

Artículo 19.- La institución de formación técnico-profesional otorgará al aprendiz una vez culminado el aprendizaje un certificado en el que conste la naturaleza, duración y finalidad de la formación profesional obtenida. Por su parte, el empleador extenderá una constancia acerca de la práctica desarrollada en la empresa.

Artículo 20.- Expirada la duración máxima del contrato ningún trabajador podrá ser contratado bajo esta modalidad por la misma o distinta empresa.

- V -

CONTRATO DE APRENDIZAJE SIMPLE

Artículo 21.- Los contratos de aprendizaje simple podrán ser convenidos entre empleadores y jóvenes de hasta veinticinco años de edad. En estos contratos el empleador se obliga a proporcionar trabajo e impartir capacitación en forma metódica durante un período determinado, brindando al aprendiz los conocimientos prácticos necesarios para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo calificado.

Artículo 22.- El empleador deberá proporcionar trabajo adecuado al aprendizaje objeto del contrato, no pudiendo emplearse el aprendiz en tareas ajenas al objeto del mismo, o que de cualquier manera difieran de su categoría laboral.

Artículo 23.- El empleador nombrará un instructor de entre sus empleados que tendrá a su cargo, como máximo, tres aprendices.

Para el caso en que la empresa destine un instructor exclusivamente para esa tarea, podrán ser hasta diez los aprendices por cada instructor.

Artículo 24.- El contrato de aprendizaje deberá formalizarse por escrito, haciéndose constar expresamente el objeto del mismo, la capacitación que se impartirá, los datos personales del aprendiz y su instructor, así como la especialización técnico-profesional de este último.

Artículo 25.- Las partes acordarán el plazo del contrato, el que podrá fijarse entre cuatro y seis meses, teniendo en cuenta el tipo de capacitación que recibirá el aprendiz.

- VI -

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 26.- Las empresas que contraten bajo las formas y condiciones previstas en la presente ley gozarán de las siguientes exoneraciones:

- A) Aportes patronales con destino al régimen jubilatorio.
- B) Aportes patronales con destino al seguro social por enfermedad.

Dichas exoneraciones alcanzarán a la materia gravada que generen las contrataciones celebradas en el marco de la presente ley y por el plazo de las mismas, a partir de la inscripción prevista en el artículo 31 de la presente ley.

Si el empleador rescindiere unilateralmente la relación laboral antes del vencimiento del plazo, y con excepción a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley, deberá reintegrar al Banco de Previsión Social los aportes previstos en el presente artículo.

Dicho reintegro guardará correspondencia con el período por el cual se mantuvo la relación laboral.

Artículo 27.- Cuando la extinción de la relación laboral se deba a la expiración normal del plazo acordado en las modalidades consagradas en la presente ley, los empleadores no estarán obligados al pago de indemnización por despido establecida en las normas laborales vigentes.

Artículo 28.- Concluida la duración máxima de los contratos establecidos en la presente ley, ningún trabajador podrá ser contratado bajo la misma modalidad contractual, por la misma o distinta empresa.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, si el empleador rescindiere unilateralmente la relación laboral y no mediare notoria mala conducta por parte del trabajador, este último tendrá

derecho a ser contratado bajo la misma modalidad por otro empleador. En este caso el nuevo contrato no podrá exceder el plazo del contrato pendiente de ejecución a la fecha de rescisión.

Artículo 29.- Si al vencimiento del contrato el trabajador continúa desempeñando tareas se considerará una contratación definitiva y pasará a regirse por toda la normativa laboral y previsional vigente.

Artículo 30.- Los contratos previstos en la presente ley se rescindirán sin responsabilidad alguna por voluntad unilateral del empleador durante el período de prueba.

Artículo 31.- Todos los contratos que se celebren en el marco de la presente ley deberán registrarse en la Inspección General del Trabajo, la que tendrá por cometido, además, fiscalizar el debido cumplimiento de los mismos.

Artículo 32.- La inobservancia de lo prescrito por la presente ley privará a las empresas de los beneficios otorgados por la misma.

Artículo 33.- Todas las modalidades de contratos previstas en la presente ley serán remuneradas.

A falta de convenio colectivo del sector de actividad, de grupos de empresas o de empresa, la remuneración no podrá ser inferior al mínimo salarial de la categoría correspondiente en la empresa.

La remuneración inicialmente fijada se incrementará en la oportunidad y por los criterios aplicables al resto del personal del empleador.

Artículo 34.- Las violaciones de la presente ley que se cometan por parte de los empleadores o de las instituciones de formación técnico-profesional en los casos que corresponda, serán sancionadas de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 289, 290 y 291 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, con la redacción del artículo 289 que estableciera el artículo 412 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996.

Artículo 35.- Las disposiciones de la presente ley no serán de aplicación a las modalidades contractuales que celebren organismos públicos estatales como empleadores, con excepción de lo previsto en los artículos 11 y 26 de la presente ley.

Artículo 36.- El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley en un plazo máximo de ciento ochenta días.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 16 de setiembre de 1997.

*Ley N° 16.320 RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION
PRESUPUESTAL EJERCICIO 1991*

INCISO 13

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 316.- Suprímense los programas y las unidades ejecutoras que se mencionan: programa 003 "Estudio, Coordinación y Ejecución de la Política de Recursos Humanos", unidad ejecutora 003 "Dirección Nacional de Recursos Humanos", programa 005 "Formulación, Evaluación y Seguimiento de las Políticas de Desarrollo a aplicar por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", unidad ejecutora 005 "Dirección Nacional de Desarrollo Social" y programa 008 "Promoción de Empresas Asociativas y Cooperativas de Trabajadores", unidad ejecutora 008 "Dirección Nacional de Fomento Laboral".

Artículo 317.- Créanse el programa 003 "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional" y la unidad ejecutora 003 "Dirección Nacional de Empleo".

Artículo 318.- Transfiérense al programa 003 "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional", las asignaciones presupuestales, recursos humanos y materiales, proyectos de inversión y recursos extrapresupuestales de los programas y unidades ejecutoras que se suprimen por el artículo 316.

Artículo 319.- Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, programa 003 "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional", la función de Director Nacional de Empleo. La retribución será la correspondiente a la establecida por el literal E) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986. La designación y cese de quien cumplirá la función se realizará por el Poder Ejecutivo y deberá recaer entre funcionarios de los escalafones A y D del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El funcionario designado conservará su cargo presupuestal y todos los derechos inherentes al mismo.

Artículo 320.- Suprímense al vacar los siguientes cargos: en la unidad ejecutora 003 "Dirección Nacional de Recursos Humanos", el de Director Nacional, serie - Recursos Humanos -, escalafón A, grado 16; en la unidad ejecutora 005 "Dirección Nacional de Desarrollo Social", el de Director, serie - Promoción Social -, escalafón A, grado 14 y el de Director de Promoción y Política Social, serie - Administración -, escalafón C, grado 14; y en la unidad ejecutora 008 "Dirección Nacional de Fomento Laboral", el de Director Nacional de Fomento Laboral, serie - Cooperativismo -, escalafón D, grado 14.

Artículo 321.- El Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, adecuará las estructuras de los cargos de este Inciso a la nueva estructura programática que se aprueba por la presente ley, sin perjuicio de las facultades del jerarca referidas en los artículos 92 de la Ley N° 13.640, de 26 de diciembre de 1967, 307 de la Ley N° 13.737, de 9 de enero de 1969, y 17 y siguientes de la Ley N° 16.127, de 7 de agosto de 1990. Si a la fecha de la promulgación de la presente ley aún no estuviera aprobada la estructura de cargos a que refiere el artículo 11 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991, autorízase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a adecuar su estructura de cargos de acuerdo a lo dispuesto en los artículos precedentes.

Artículo 322.- La Dirección Nacional de Empleo tendrá los siguientes cometidos:

- a) elaborar la política nacional de empleo;
- b) asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral;
- c) programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores;
- d) ejercer la supervisión de las empresas privadas de colocación;
- e) proponer y ejecutar programas de orientación laboral y profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales;
- f) desarrollar programas de información acerca de la mano de obra y su evolución;
- g) llevar una nómina del personal recapitado o beneficiario del sistema de reconversión laboral, de acuerdo a lo que determine la reglamentación a dictarse;
- h) desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios;
- i) implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la utilización de recursos humanos;
- j) actualizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones y coordinar con otros organismos la certificación ocupacional.

Artículo 323.- Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Junta Nacional de Empleo que se integrará con tres miembros: el Director Nacional de Empleo que la presidirá, uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la organización sindical más representativa y uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del sector patronal (Industria, Comercio y Agro).

La reglamentación a dictarse establecerá su forma de funcionamiento.

Artículo 324.- Serán cometidos de la Junta Nacional de Empleo:

- a) asesorar a la Dirección Nacional de Empleo en los cometidos que les fija la presente ley;
- b) diseñar programas de capacitación de la mano de obra, ya sea directamente por acuerdo con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
- c) estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral, proponiendo las medidas correspondientes;
- d) asesorar a requerimiento de otros organismos públicos o entidades privadas, en materias de su competencia;
- e) colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de políticas de desarrollo local, en lo referente a los recursos humanos, coordinando su ejecución con los Gobiernos Municipales y entidades no gubernamentales;
- f) colaborar en el desarrollo de programas de información acerca de la mano de obra y su evolución;
- g) colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de programas de orientación laboral

y profesional;

- h) administrar el Fondo de Reversión Laboral;
- i) estudiar las necesidades de los trabajadores amparados por el Seguro por Desempleo, definiendo la recapacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional. A tales efectos afectará, por resolución fundada y unánime, los recursos que administra, pudiendo destinar hasta un 5% (cinco por ciento), de los mismos para pago de estudios e investigaciones.

Artículo 325.- Créase el Fondo de Reversión Laboral que se integrará con los siguientes recursos:

- a) el 0,25% (cero con veinticinco por ciento) adicional de las retribuciones gravadas por el impuesto creado por el artículo 25 del decreto-ley N° 15.294, de 23 de junio de 1982, con excepción de los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas;
- b) lo recaudado por la prestación de servicios contratados por terceros relacionados con temas de su competencia;
- c) lo recibido por herencia, donaciones, legados e intereses generados por el depósito de sus fondos;
- d) lo recaudado por concepto de aporte patronal, establecido en el artículo 330;
- e) lo obtenido por contratos de préstamo con organizaciones nacionales e internacionales, suscritos por el Poder Ejecutivo, con destino al Fondo de Reversión Laboral;
- f) lo recaudado por conceptos de multas, impuestas por el Poder Ejecutivo por infracciones a la presente ley.

Artículo 326.- Facúltase al Poder Ejecutivo a partir del 1º de enero de 1994, a elevar la tasa del 0,25% (cero con veinticinco por ciento), establecida en el literal a) del artículo precedente, hasta un máximo de 0,50% (cero con cincuenta por ciento).

Dicha potestad podrá ser ejercida por el Poder Ejecutivo, exclusivamente si mediare una recomendación fundada y unánime de la Junta Nacional de Empleo, en razón del aumento de la demanda de la recapacitación profesional.

Artículo 327.- Con cargo al Fondo de Reversión Laboral, cuyos beneficiarios serán los trabajadores amparados al decreto-ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981, se atenderán las siguientes prestaciones:

- a) actividades de formación para la recapacitación profesional prestadas a través de otros organismos estatales o entidades privadas. La ejecución de dichos programas se realizará mediante un contrato a formalizarse entre la Dirección Nacional de Empleo y las entidades seleccionadas por la Junta para impartir efectivamente los cursos;
- b) un beneficio extraordinario para el trabajador que se recapacite, consistente en una prestación adicional a la establecida por el decreto-ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981, por el plazo que dure la recapacitación. El beneficio, cuyo porcentaje se establecerá sobre el monto mensual del subsidio por desempleo, se seguirá percibiendo una vez vencido el amparo previsto por el decreto-ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981, en aquellos casos en que la duración de la recapacitación lo requiera. Dichos porcentajes los fijará la Junta Nacional de Empleo, teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores a recapacitar, las disponibilidades del Fondo y las condiciones establecidas en el literal i) del artículo 324.

Para que se generen las prestaciones referidas precedentemente, se requerirá la resolución del Director Nacional de Empleo que incorpore al o a los trabajadores al régimen previsto en esta norma, previo dictamen preceptivo y vinculante de la Junta Nacional de Empleo.

Si el personal recapacitado es reincorporado por la misma empresa, ésta reembolsará al Fondo los gastos de recapacitación y la reglamentación establecerá los plazos y condiciones en que se hará el pago.

Artículo 328.- Son obligaciones del trabajador:

- a) acudir a las entrevistas de orientación laboral que se dispongan, bajo apercibimiento de no ser incluido o de ser eliminado de la nómina a que se refiere el artículo siguiente;
- b) Concurrir a las actividades de formación profesional que se determinen. El no cumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida de los beneficios otorgados por la presente ley.

Artículo 329.- La nómina de trabajadores que llevará la Dirección Nacional de Empleo comprenderá los trabajadores amparados al Seguro por Desempleo, que aspiren a ingresar o hayan ingresado al sistema previsto en la presente ley.

La reglamentación establecerá la forma de inscripción.

Artículo 330.- Para la cobertura de sus vacantes, las empresas podrán acudir a la nómina de trabajadores llevada por la Dirección Nacional de Empleo de acuerdo a las características, perfil y categoría profesional que necesite.

Los empleadores que tomen personal de la nómina referida, estarán exonerados durante los primeros noventa días de la relación laboral, de abonar los aportes patronales correspondientes y deberán verter el equivalente al 50% (cincuenta por ciento), del monto exonerado, al Fondo de Reconversión Laboral. La empresa no podrá despedir al trabajador contratado en estas condiciones -salvo notoria mala conducta-- por un plazo de seis meses.

Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, la Dirección Nacional de Empleo podrá autorizar contratos de trabajo a prueba que no excedan los quince días.

Artículo 331.- La reglamentación a dictarse establecerá las sanciones al empleador en caso de infracción a las obligaciones que le impone la presente ley.

Será de aplicación el régimen sancionatorio establecido en el artículo 289 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

Artículo 332.- Los programas que diseñe la Junta Nacional de Empleo atenderán preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión.

Los importes recaudados conforme al literal a) del artículo 325, serán acreditados mensualmente por el Banco de Previsión Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con destino al Fondo de Reconversión Laboral y depositados en cuenta especial en unidades reajustables que llevará el Banco Hipotecario del Uruguay. El retiro de fondos sólo se hará efectivo si el recaudo correspondiente se suscribe en forma conjunta por los tres miembros de la Junta Nacional de

Empleo. Dentro de los ciento ochenta días de promulgada la presente ley, el Poder Ejecutivo dictará la reglamentación correspondiente.

Artículo 333.- Facúltase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a cobrar por la venta de las publicaciones que se editen por sus distintos servicios, fijándose su precio, en cada oportunidad, por el Poder Ejecutivo.

Ley N° 16.736 PRESUPUESTO NACIONAL

INCISO 13

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- Sustitúyese el artículo 326 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, por el siguiente:

"ARTICULO 326.- Facúltase al Poder Ejecutivo a partir del 1° de enero de 1996 a modificar la tasa del 0.25% (cero con veinticinco por ciento), establecida en el literal a) del artículo precedente, no pudiéndose en ningún caso elevar dicho porcentaje máximo.

Dicha potestad podrá ser ejercida por el Poder Ejecutivo, exclusivamente si mediare una recomendación fundada y unánime de la Junta Nacional de Empleo".

Artículo 419.- Sustitúyese el artículo 327 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, por el siguiente:

"ARTICULO 327.- Con cargo al Fondo de Reversión Laboral se atenderán las siguientes erogaciones:

- A) Actividades de formación profesional a través de organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales, o programas de colocación, dirigidas a:
 - 1) Trabajadores amparados por el Decreto-Ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981 u otros regímenes análogos.
 - 2) Trabajadores rurales desocupados.
 - 3) Trabajadores en actividad de empresas o sectores que la Junta Nacional de Empleo determine y en especial aquellos que hayan concertado con sus respectivas empresas convenios colectivos que prevean la capacitación.
 - 4) Trabajadores de empresas que hayan generado créditos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 330 de la presente ley.
 - 5) Otros grupos con dificultades de inserción laboral o con empleo limitaciones, incluidos en programas o proyectos, aprobados por la Junta Nacional de Empleo.
- B) Partidas para gastos para el trabajador que se recapacite, cuyo monto y condiciones lo fijará la Junta Nacional de Empleo, no sujetas a tributos de naturaleza alguna.
- C) Actividades dirigidas a la difusión de los programas o proyectos que decida implementar la Junta Nacional de Empleo.
- D) Contratación de técnicos e implementación de estudios e investigaciones destinados a evaluar, programas o proyectos gestionados por la Dirección Nacional de Empleo, pudiendo afectar a tales efectos hasta un 5% (cinco por ciento) de los recursos del mismo.
- E) Partidas para gastos de funcionamiento para las representaciones del Sector Empresarial y Trabajador, de UR 200 (doscientas unidades reajustables) mensuales por sector, no sujetas a tributos de naturaleza alguna.

- F) Actividades de formación profesional que incluyan el aporte de herramientas y pequeña maquinaria para proyectos productivos económicamente viables, y que atiendan a la inserción o reconversión laboral de personas o grupos de bajos ingresos, pudiendo afectar a tales efectos hasta un 5% (cinco por ciento) de los recursos del mismo.
- G) Creación o apoyo de entidades de formación profesional, tanto en el sector público como privado, en los casos que exista demanda insatisfecha u oferta insuficiente de las existentes.
- H) Actividades tendientes a mejorar la salud ocupacional y las condiciones ambientales de trabajo.

Las resoluciones de la Junta Nacional de Empleo que impliquen la afectación de los recursos que administra, serán adoptadas por unanimidad".

Artículo 420.- Sustitúyese el artículo 329 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, por el siguiente:

"ARTICULO 329.- La nómina de trabajadores que llevará la Dirección Nacional de Empleo comprenderá los trabajadores referidos en el literal A) numerales 1), 2) y 5) del artículo 327 de la presente ley, que aspiren a ingresar o hayan ingresado al sistema previsto en la presente ley.

La reglamentación establecerá la forma de inscripción".

Artículo 421.- Sustitúyese el artículo 330 de la Ley N° 16.320, del 1° de noviembre de 1992, por el siguiente:

"ARTICULO 330.- Para la cobertura de sus vacantes, las empresas podrán acudir a la nómina de trabajadores llevada por la Dirección Nacional de Empleo de acuerdo a las características, perfil y categoría profesional que necesite, estableciéndose un período de prueba que no exceda de noventa días.

Los empleadores que tomen personal de la nómina referida generarán un crédito determinado por la Junta Nacional de Empleo a ser utilizado para la capacitación de otro trabajador de esa empresa".

Artículo 422.- Sustitúyese el artículo 332 de la Ley N° 16.320 de 1° de noviembre de 1992, por el siguiente:

"ARTICULO 332.- Los programas que se diseñen atenderán preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías u otros procesos de reconversión.

Los importes recaudados conforme al literal a) del artículo 325 serán acreditados mensualmente por el Banco de Previsión Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con destino al Fondo de Reconversión Laboral y depositados en cuenta especial en el Banco de la República Oriental del Uruguay o en el Banco Hipotecario del Uruguay, según lo determine la Junta Nacional de Empleo, quedando facultada ésta para determinar por unanimidad de sus integrantes y por razones fundadas, el traspaso de los fondos existentes de una institución a otra. El retiro y traspaso de fondos sólo se hará efectivo si el recaudo correspondiente se suscribiere en forma conjunta por los tres miembros de la Junta Nacional de Empleo".

Artículo 423.- Derógase el artículo 110 de la Ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994, y el literal d) del artículo 325 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992.

Artículo 424.- Dentro de los ciento ochenta días de promulgada la presente ley, el Poder Ejecutivo dictará la reglamentación correspondiente a los efectos de adecuar las modificaciones establecidas a la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992.

Artículo 425.- Facúltase a aplicar fondos de inversión ateniéndose a la descripción del Proyecto 703 en el Programa 003 Unidad Ejecutora 003 "Dirección Nacional de Empleo", a la formación de fondos rotatorios departamentales destinados al fomento del empleo en favor de la población de menores recursos.

Artículo 438.- Sustitúyense los literales a) y e) del artículo 322 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, por los siguientes:

- "a) Estudiar, investigar, fomentar, coordinar, diseñar, evaluar y gestionar, en su caso, políticas activas de empleo y de formación profesional.
- e) Proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales".

Artículo 439.- Sustitúyense los literales b) e i) del artículo 324 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, por los siguientes:

- "b) Diseñar conjuntamente con la Dirección Nacional de Empleo programas o proyectos de capacitación de mano de obra, ya sea directamente o por acuerdo con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales.
- i) Estudiar las necesidades de los trabajadores comprendidos en el régimen de la presente ley, definiendo la capacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional. A tales efectos afectará, por resolución fundada y unánime, los recursos que administra, pudiendo destinar hasta un 5% (cinco por ciento) de los mismos para pago de estudios e investigaciones, quedando a dichos efectos facultados para contratar técnicos".

REFERENCIAS Y ABREVIACIONES

DINAE: Dirección Nacional de Empleo

JUNAE: Junta Nacional de Empleo

FRL: Fondo de Reversión Laboral

ECA: Entidad de capacitación

RUEC: Registro Único de Entidades de Capacitación

ENTREVISTADOS

SOC. MARISA BUCHELLI. Académica de Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

ED. SOC. ALVARO CASAS. Representante de la DINAE ante PROJOVEN.

LIC. ALVARO CORONEL. Académico y observador de Observatorio OLSUR del mercado laboral.

PSIC. MERCEDES CUNHA. Miembro de equipo técnico de ECA de Florida.

MAG. JAVIER LASIDA. Académico de Universidad Católica del Uruguay. Primer director de PROJOVEN

SR. MAURICIO MAZZEO. Director de ECA

DR. JUAN MAILHOS. Representante de las cámaras empresariales ante la JUNAE

SR. RICARDO MOREIRA. Representante del PIT CNT ante JUNAE

EC. JORGE NOTARO. Académico de Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República

LIC. PATRICIA OLIVERA. Secretaria de ADECA

AS. SOC. FERNANDO PANIZZA. Director actual de PROJOVEN