

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

CAPACITACION LABORAL EN PROCESOS DE RECONVERSION ECONOMICA

El programa de apoyo a la reconversión productiva es una iniciativa del Gobierno Nacional para dar una respuesta articulada a la agravación de la marginación del mercado de trabajo de los jóvenes; y a la necesidad de formación de recursos humanos en una economía en transformación que demanda nuevas calificaciones y mayor productividad.

INTRODUCCIÓN

El modelo económico en marcha ha cambiado sustancialmente la realidad del país. El esfuerzo por lograr y mantener el equilibrio fiscal, la desregulación de los mercados y las privatizaciones, junto con la reforma monetaria y la apertura de la economía, constituyen los pilares de los nuevos lineamientos económicos tendientes a incrementar la producción y el nivel de inversión, inaugurando una etapa de crecimiento económico.

Sin embargo, este crecimiento ha sido insuficiente para resolver los desequilibrios en el mercado de trabajo, que afectan, en particular, la calidad de vida de los sectores más desprotegidos de la población.

En principio, puede decirse que una de las razones del bajo impacto que el crecimiento del producto ha tenido sobre el empleo, estaría vinculada principalmente a la inflexibilidad del mercado de trabajo y por ende, a su escasa capacidad de adaptación al profundo cambio estructural de la economía iniciado en 1991.

La racionalización productiva de la actividad privada, en el marco de nuevas reglas de juego que inducen a buscar una mayor competitividad, fomenta un modo de organización del trabajo que, al enfrentarse con rigideces en el mercado laboral, puede derivar en la disminución de puestos de trabajo.

Del mismo modo, la incorporación de nuevas tecnologías que requieren habilidades específicas agrava el problema al marginar del mercado de trabajo a importantes contingentes de trabajadores que no logran adaptarse a los nuevos requerimientos de la demanda. Se trata de un escenario en el que confluyen en forma simultánea la creación y destrucción de puestos de trabajo con la consiguiente modificación de los perfiles de calificación necesarios para el desempeño laboral.

En este contexto, se plantea la necesidad de dar una respuesta articulada a dos problemas: por una parte, el agravamiento de la marginación de ciertos sectores del mercado de trabajo, en especial los jóvenes que poseen un bajo nivel educativo y carecen de capacitación y experiencia laboral; por otra, las necesidades de formación de recursos humanos de una economía en transformación que requiere nuevas calificaciones y mayor productividad.

A partir de esas dos preocupaciones centrales, el gobierno argentino encaró, desde 1993, la realización de una nueva experiencia de capacitación laboral (en particular de jóvenes), con la convicción de que es posible diseñar y operar programas que tengan objetivos sociales a la vez que racionalidad económica y política. Se entiende que la inversión en capacitación de la población destinataria será rentable en función de los niveles de calidad y pertinencia de las acciones, lo cual hace imprescindible la participación del sector privado como generador de señales y espacio de práctica de los beneficiarios de esta iniciativa.

En ese marco, se ha diseñado un programa de bajo costo relativo y rápida ejecución denominado Programa

de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), cuyos objetivos principales son los siguientes:

(i) elevar las posibilidades de inserción laboral y social de sectores que enfrentan problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral.

(ii) apoyar el proceso de reconversión productiva mediante la formación de recursos humanos.

Congruente con el nuevo enfoque de la gestión pública y el rol del Estado, es importante señalar que la decisión de intervenir por parte del Estado debía necesariamente sustentarse -tanto en su concepción y diseño, como en su estrategia de ejecución-, en determinados criterios y orientaciones generales, que se detallan a continuación:

Se trata de un programa de naturaleza **social**: en tanto desarrolla acciones concretas que apuntan a mejorar las posibilidades y calidad de inserción laboral de un amplio sector de la población, que por distintos motivos enfrenta problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral. En este sentido, hay una clara conciencia sobre la "urgencia" del Programa, en vistas a la situación de la población objetivo. El desafío planteado es pues, desarrollar acciones, de alto impacto en el corto plazo, focalizadas en esta población objetivo.

Por otra parte, también es un programa económico: porque acciona para generar mecanismos de rápida respuesta a fin de mejorar la formación de los recursos humanos en una economía en proceso de transformación, favoreciendo dicho proceso.

El Programa ha sido diseñado de forma tal que permite la consecución de sus objetivos sin distorsionar el funcionamiento del mercado de trabajo, al que perfecciona mediante la capacitación. Aumenta la eficiencia de los recursos humanos e incorpora las señales de la demanda en cuanto a cantidad, calidad y orientación de las ocupaciones en el ámbito de la formación de los recursos humanos. Esto se construye sobre la base de un nuevo modelo de organización económica, cuyo eje central consiste en otorgar al mercado la tarea de ser el principal asignador de recursos de la economía.

Tal como se analizará en los apartados siguientes, la acción del Estado se limita al diseño, coordinación y control de la ejecución. Sólo tomará directamente a su cargo las acciones que no puedan ser encomendadas al sector privado, evitando así un incremento en la estructura estatal.

LOS COMPONENTES DEL PARP

El Programa se estructura en cuatro componentes, en función de las distintas características y necesidades de los sectores sociales a los cuales se dirige:

CAPACITACION Y PASANTIAS.

Proyecto Joven

Su objetivo es mejorar las condiciones de jóvenes de ambos sexos, de bajo nivel educativo, con escasa o ninguna experiencia laboral y provenientes de hogares de bajos recursos, para que logren insertarse en el mercado de trabajo. Este objetivo se logra a través de capacitación laboral, orientada a ocupaciones que requieran semicalificación y para las que exista demanda por parte del sector productivo.

CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA PARA EL AUTOEMPLOO Y LA MICROEMPRESA.

Proyecto MicroEmpresas

Está orientado a personas desplazadas del sector público o privado, con intención de ejercer en forma independiente la ocupación que desarrollaban hasta entonces u otra que ya conozcan. El componente pretende facilitar el desempeño independiente de tales ocupaciones productivas de bienes y/o servicios, mediante una capacitación previa en gestión empresarial para que puedan aspirar a la eficiencia en actividades por cuenta propia.

ORIENTACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL.

Proyecto Imagen

El componente provee orientación para la reinserción ocupacional a fin de reducir el costo de la búsqueda de empleo.

Está destinado a todas aquellas personas de bajos recursos que, por su calificación, están en condiciones de ser empleadas sin necesidad de capacitación, desean trabajar en relación de dependencia y tienen problemas en la búsqueda de empleo. Se incluyen en este universo a los desocupados y aquellos ocupados que atraviesan riesgo inminente de pérdida de empleo debido a reestructuración o cierre de empresas y a la racionalización estatal. También pueden participar los beneficiarios del componente de Capacitación y Pasantías.

FORTALECIMIENTO DE OFICINAS DE EMPLEO

El Programa prevé el fortalecimiento de unas 200 Oficinas de Empleo en todo el ámbito nacional a través de la implementación de acciones dirigidas a rehabilitar o acondicionar Oficinas de Empleo Públicas y Privadas; capacitar al personal de las mismas; Diseñar e implantar los sistemas automatizados y dotar de los equipos necesarios para la operación del sistema de información; financiar las actividades y los materiales de divulgación del componente.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y FINANCIAMIENTO DEL PARP

El Programa ha sido dimensionado en un costo total de entre 350 y 400 millones de dólares, financiado en forma conjunta por el Tesoro Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La operación prevista se cumplirá en dos tramos.

El esquema institucional del Programa contempla el desarrollo de las actividades de una Unidad Ejecutora Central (UNEC), dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y de Oficinas Regionales localizadas en las provincias del interior del país. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es subejecutor del Programa, del cual depende una Unidad Ejecutora (UE-MTSS).

La UNEC es la encargada de coordinar la ejecución global del Programa y la ejecución directa de los componentes Capacitación y Pasantías, Capacitación y Asistencia Técnica para el Autoempleo y la Microempresa. Por su parte la Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la encargada de la ejecución de los componentes Orientación para la Inserción Laboral y de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo. (DIAGRAMA 1)

Este Programa se ha sustentado en experiencias realizadas en otros países que también han considerado el papel fundamental de la capacitación en la generación del empleo. Un antecedente de particular importancia lo constituye el "Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes" que desde 1990 se implementa en Chile y con el que el PARP coincide en las estrategias centrales de implementación.

ESQUEMA BASICO DE GESTION

En general, el Programa se implementa y ejecuta de la siguiente forma:

El Estado, a través del Programa, asume el rol de demandante de cursos que, según el componente, pueden ser de capacitación y/u orientación laboral, o de capacitación y asistencia técnica a microempresas.

El logro de las metas de cobertura programadas y una adecuada asignación de los recursos están garantizados por el proceso de evaluación de las ofertas que se presentan en las licitaciones públicas internacionales que convoca el Programa periódicamente.

Instituciones de diversa índole -consultores, empresas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universidades, escuelas medias técnicas, etc.- ofrecen cursos de capacitación, en licitaciones públicas convocadas para su contratación.

Una vez contratados los cursos, las instituciones son las responsables de su ejecución, incluido el seguimiento del desempeño de los beneficiarios.

El Programa supervisa y evalúa la ejecución de los cursos. Asimismo, financia los costos comprometidos. En el caso de Proyecto Joven, asume el costo de las revisiones médicas de los beneficiarios, de las becas y subsidios y los seguros correspondientes al período de pasantía.

También, la acreditación de la condición de los beneficiarios potenciales es realizada por el Programa.

La supervisión técnica y los estudios de evaluación de impacto son llevados a cabo por entidades con trayectoria en el campo de la capacitación y de la investigación, contratadas a tal efecto también mediante concursos.

Cabe señalar que para Proyecto Joven, las empresas intervienen en la definición de las ocupaciones propuestas, formulando sus requerimientos para el diseño de la capacitación y posibilitando la realización de pasantías a los beneficiarios/as en sus establecimientos, en caso que los cursos resultaran contratados.

Las pasantías se realizan bajo la guía de un tutor asignado por las empresas y de acuerdo al plan de tareas previsto. Se ha adoptado un marco normativo que establece el carácter educativo de la pasantía, el que no implica una relación laboral entre el pasante y la empresa.

DESCRIPCION DE LOS COMPONENTES

I. PROYECTO JOVEN

Descripción Proyecto Joven está destinado a jóvenes de ambos sexos, provenientes de hogares de escasos recursos, con bajo nivel de instrucción, escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados, subocupados o inactivos. Se trata de un segmento de la población compuesto aproximadamente por 1,560 millones de personas.

El Proyecto se propone cubrir aproximadamente a 200.000 jóvenes, para lo cual invierte el 85% del monto total del Programa.

El objetivo central del Proyecto es favorecer la inserción de estos jóvenes en el mercado formal de trabajo. Se implementa a través de cursos de capacitación, eminentemente prácticos, con una duración no mayor a seis meses, que comprenden dos etapas:

- La primera etapa, o fase de capacitación, tiene como objetivo que los beneficiarios adquieran conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de la ocupación. Esta fase se desarrolla en una entidad capacitadora y su duración es entre cuatro a doce semanas, con un máximo de veinticinco horas semanales.

- La segunda etapa, o fase de pasantía, se realiza en empresas donde los beneficiarios se desempeñan en un puesto de trabajo acorde con la ocupación para la que han sido capacitados y bajo la supervisión directa de la institución donde realizaron la capacitación. Tiene una duración, en semanas, similar a la fase de capacitación y las jornadas tienen un promedio de 7 horas.

Esta modalidad permite articular dos lógicas concurrentes en el proceso de capacitación y entrenamiento laboral: la pedagógica y la de la producción. De esta manera, se responde a los requerimientos del proceso de aprendizaje posibilitando que la población beneficiaria adquiera, en la primera fase, la capacitación básica indispensable para el desempeño de la ocupación y su inserción en el mundo del trabajo; y en la segunda, realice una práctica laboral que le permita consolidar su capacitación en relación con las características de la producción.

En ambas fases el papel del docente es central, adquiriendo en la pasantía el rol de supervisor y evaluador del desempeño de los beneficiarios/as, conjuntamente con el tutor designado por la empresa.

Por otra parte, la realización de la pasantía en empresas, fortalece las posibilidades de los jóvenes de obtener empleo permitiéndoles adquirir una experiencia de práctica laboral que es requerida por el mercado.

Cabe señalar que el Proyecto abona a los beneficiarios un monto, que reviste el carácter de beca por día asistido, durante las dos fases del curso. Además otorga un subsidio a las beneficiarias con hijos menores

de hasta 5 años, con el objeto de contribuir al cuidado de los niños y favorecer la participación de las mujeres.

En suma, Proyecto Joven brinda capacitación a través de un modelo que articula los ámbitos de la capacitación y de la producción, otorgando a los jóvenes dos herramientas necesarias al momento de la búsqueda de empleo: capacitación y experiencia de práctica laboral certificada por una empresa.

En cuanto a la estrategia de identificación de los requerimientos de capacitación para el mercado laboral que sustenta el Proyecto, ésta se basa en las demandas directas de las empresas productivas que se interesen en recibir como pasantes a jóvenes capacitados en determinados oficios a nivel de semicalificación. Por ello, las ofertas presentadas por las instituciones de capacitación deben venir acompañadas por cartas de intención emitidas por empresas en la cual manifiestan su voluntad de recibir a los beneficiarios en calidad de pasantes, con el objeto de completar su formación.

Estado de Ejecución

Para la implementación del Programa se adoptó una estrategia de expansión gradual a todo el territorio del país. Esto permitió la conformación de la red institucional y el ajuste progresivo de los mecanismos operativos.

Proyecto Joven comenzó a ejecutarse a fines de 1993 con una Prueba Piloto de 114 cursos que se dictaron en el Gran Buenos Aires.

Durante 1994 se realizaron los llamados a licitación Segundo y Tercero, a los que fueron incorporándose paulatinamente nuevas provincias. Fueron adjudicados 474 y 505 cursos respectivamente.

En 1995, acelerando el cronograma inicialmente previsto, Proyecto Joven se extendió a todo el país. En efecto, el Cuarto Llamado a Licitación, cuya presentación de ofertas culminó el 12 de junio de 1995, adjudicó 1095 cursos distribuidos en todas las provincias argentinas (1).

A fines de setiembre de 1995 se realizó la apertura de ofertas correspondiente al Quinto Llamado a Licitación, convocado con el objeto de contratar hasta 1200 cursos de capacitación y en el que se presentaron 1184 entidades que ofrecieron 4567 cursos.

Durante 1996 se realizarán, al menos, dos llamados adicionales con lo cual se completará la adjudicación de 100.000 vacantes correspondientes a la primera etapa del Proyecto.

La meta de Proyecto Joven es capacitar a 200.000 jóvenes en 3 años y medio.

El Proyecto ha suscitado una alta adhesión por parte de todos los sectores involucrados. En lo que se refiere a la participación de las instituciones de capacitación, este hecho se pone de manifiesto por el fuerte crecimiento operado en la cantidad de instituciones oferentes, en la cantidad de cursos ofertados y en la mejora de la calidad de los mismos, lo que ha permitido, en el cuarto llamado a licitación, adjudicar un número de cursos superior al previsto, tal como se muestra en el CUADRO 1.

Las ocupaciones para las que se capacita

Hasta el momento, más de 6500 empresas han recibido o recibirán a los beneficiarios de Proyecto Joven como pasantes por haber resultado adjudicados los cursos que acompañaron. Éstas pertenecen a todos los sectores de la actividad económica y a distintas ramas de actividad, ya que los jóvenes se forman en más de 60 especialidades diferentes, como se detalla en los CUADROS 2 y 3.

Sobre 1028 empresas que recibieron pasantes en los llamados primero y segundo (2), el 6% corresponde al sector primario, 28% al sector secundario y 59% al sector terciario. En relación al tamaño de las mismas 62% tienen menos de 25 empleados, 21% entre 25 y 100, y 17% cuenta con más de 100 ocupados.

Los beneficiarios

Hasta el momento, han comenzado su capacitación aproximadamente 18.000 jóvenes y otros 22.000 se capacitarán en los próximos meses en los cursos ya adjudicados.

Las características de los beneficiarios de los cursos se resumen en el CUADRO 4. En él puede observarse que el Proyecto focaliza sobre los grupos sociales más desprotegidos.

La evaluación de Impacto

El Programa realiza un seguimiento de los beneficiarios hasta 18 meses de finalizados los cursos. Este seguimiento permite evaluar el impacto económico y social, esto es, los beneficios generados por el Programa. Uno de estos beneficios sin duda, uno de los más importantes-, es la inserción laboral inmediata de los beneficiarios. Sin embargo, éste no es el único. El 100% de los beneficiarios que pasan por el Programa reciben beneficios que se expresan en:

La incorporación de nuevos conocimientos, habilidades y aptitudes para el trabajo.

El aumento de sus posibilidades de inserción futuras, lo que se manifiesta en la reducción del tiempo de búsqueda de trabajo.

El aumento de sus posibilidades de conseguir un empleo de mayor productividad lo que se traduce en mayores salarios.

Los incentivos para retomar los estudios formales o incrementar la capacitación. También las empresas y las instituciones de capacitación, reciben beneficios del Proyecto: las instituciones de capacitación, porque tienen la posibilidad de adecuar su oferta de capacitación a los requerimientos de los sectores productivos; por su parte, las empresas, pueden seleccionar personal capacitado de acuerdo a los requerimientos actuales.

Ambos efectos contribuyen a perfeccionar el funcionamiento del mercado de capacitación y del mercado de trabajo.

La primera medición de impacto realizada a seis meses de finalizados los cursos, sobre los beneficiarios que participaron de la prueba piloto de Proyecto Joven, ya ha sido efectuada y los datos se encuentran en procesamiento. Sin embargo, las estimaciones preliminares muestran que el porcentaje de inserción laboral sería superior al registrado en experiencias similares consideradas exitosas realizadas en otros países.

La evaluación de impacto, en áreas como inserción laboral, productividad, tiempo de búsqueda de empleo, formalidad en el empleo y presencia de conductas antisociales, consiste en comparar la evolución de un grupo de beneficiarios del Programa, con la evolución de un grupo de comparación -personas con características similares a las de los beneficiarios y que no hayan tenido contacto con el Programa. Sobre una muestra de 258 beneficiarios y un número idéntico de individuos del grupo de comparación, se pudo verificar que quienes se capacitaron en Proyecto Joven han mejorado su situación relativa.

Áreas de impacto

* Empleo: Según estimaciones preliminares, la tasa de empleo de los beneficiarios de Proyecto Joven casi se ha duplicado en el período que va desde antes de iniciada la capacitación a seis meses después de culminados los cursos. En el grupo de comparación, contrariamente, esta relación no ha mostrado variaciones en el tiempo.

* Productividad (salario): Entre los beneficiarios que ya tenían empleo antes de comenzar los cursos del Proyecto, las estimaciones preliminares hacen suponer un incremento significativo en los salarios percibidos antes y después de su paso por el Programa.

* Otras áreas de impacto: En elaboración.

Costos

El mecanismo adoptado para la selección de cursos permite contratar capacitación de buena calidad y a bajo costo relativo. En efecto, el costo directo de la capacitación asciende a \$1500 por beneficiario. Este costo incluye: capacitación, becas y subsidios, revisiones médicas, seguro y supervisión técnica.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que los cursos de Proyecto Joven son intensivos, esto es, concentran una elevada cantidad de horas de capacitación en pocos meses, se vuelve relevante el costo por hora beneficiario. Este último asciende a \$3 como resultado de cursos que tienen, computando ambas fases, una duración promedio de 490 horas reloj.

II. PROYECTO MICROEMPRESAS

Descripción

Su objetivo es facilitar el ejercicio independiente de oficios productivos de bienes y/o servicios por parte de individuos que, poseyendo una experiencia laboral en el desempeño de tales oficios, requieran una capacitación previa en gestión empresarial para ejercerlos eficientemente por cuenta propia.

Los destinatarios son personas desplazadas del sector público o privado, que cuenten con la firme determinación de abrirse camino en el ejercicio independiente del oficio que desarrollaban hasta entonces, o de otro oficio que ya conozcan y deseen iniciar en el marco independiente de la actividad productiva. Se incluyen aquellos que ya tienen una microempresa en funcionamiento y necesiten mejorar la calidad de su gestión empresarial.

Este componente prevé acciones de capacitación en gestión empresarial y asistencia técnica. Dichas acciones se desarrollan en dos fases, bajo formas eminentemente prácticas, cubriendo la temática integral de la gestión empresarial:

1. La fase de capacitación: ofrece elementos básicos de administración y control de pequeñas unidades productivas, así como de análisis de viabilidad de pequeños proyectos. Para ello, se abordan conceptos elementales en esas áreas, vinculados a las necesidades concretas de los beneficiarios/as. El objetivo de esta fase es la elaboración y evaluación de un proyecto de creación o de mejoramiento de una microempresa (Plan de Negocio).

2. La fase de asistencia técnica: aborda aspectos referidos a la identificación, diagnóstico y toma de decisiones sobre problemas que aparezcan durante la implementación del proyecto empresarial. Durante esta fase pueden tener lugar distintas actividades, que van desde la aplicación de técnicas de detección de problemas hasta el planteamiento de alternativas para resolverlos. El objetivo es apoyar al participante en sus primeros pasos, favoreciendo el éxito de su proyecto.

El Proyecto no otorga capacitación en oficios ni facilita la gestión de obtención de créditos tanto para la creación como para el desarrollo de microempresas. En cambio, financia el 100% del costo de la fase de capacitación, por lo que la misma resulta totalmente gratuita para los beneficiarios. En cuanto a la fase de asistencia técnica, el Programa financia las primeras cinco horas, y cofinancia el 50% del costo de otras veinticinco, que se prestarán en respuesta a los requerimientos de los beneficiarios, quienes afrontarán el costo restante.

La población objetivo que se prevé alcanzar con este componente es 9.600 beneficiarios/as.

Estado de ejecución del Proyecto MicroEmpresas

Proyecto MicroEmpresas comenzó a ejecutarse a mediados de 1995 con la implementación de una prueba piloto en la Capital Federal y 19 partidos del Conurbano Bonaerense.

Hasta el momento se ha realizado un llamado a licitación pública para la contratación de cursos y asistencia técnica, que tuvo una amplia aceptación al ser vendidos 327 Pliegos de Bases y Condiciones. El 17 de marzo de 1995 se realizó el cierre de recepción de ofertas, recibándose 88 ofertas según el siguiente detalle:

Personas Físicas - Sociedad de Hecho	21
Sociedades Comerciales	28
Asociaciones Civiles / OGM	32

Universidades	7
TOTAL	88

Teniendo en cuenta la cantidad de pliegos vendidos y considerando el carácter de Prueba Piloto de este Primer Llamado a Licitación, es importante señalar el alto grado de participación de oferentes que alcanzó al 27% de los Pliegos vendidos.

Luego del proceso de evaluación, resultaron adjudicados 50 cursos correspondientes a 8 instituciones de capacitación. El número de beneficiarios que se encuentran en capacitación es de 600; los mismos recibirán, al finalizar aquélla, la correspondiente asistencia técnica. El monto de la inversión es de \$900.000.

JURISDICCIÓN	CURSOS	BENEFICIARIOS
Capital Federal	20	240
Gran Buenos Aires	30	360
Total	50	600

En 1996, Proyecto MicroEmpresas se extenderá a todo el país. En diciembre de 1995, se convocará a licitación para la contratación de acciones destinadas a 4.500 beneficiarios, cuyo inicio se prevé para el mes de mayo de 1996. Los cursos y asistencia técnica para los 4.500 beneficiarios restantes se contratarán en el segundo semestre de ese año.

Los beneficiarios

A partir del análisis de las características de los beneficiarios acreditados, pueden concluirse el proceso de focalización satisfizo los objetivos propuestos en cuanto al alcance una población beneficiaria adecuada.

En cuanto a las características sociodemográficas, se destacan las siguientes:

- Participación femenina: es del 33% del total, cifra que es superior en un 3,5% a la participación femenina (29,5%) en el total de cuentapropistas del Gran Buenos Aires, excluyendo el servicio doméstico. En este sentido, la participación femenina se mantiene dentro de los porcentajes tradicionales, lo que el Proyecto tratará de incrementar durante la ejecución.
- Edad: el 75% de la población se ubicó en la franja que va desde los 30 a los 54 años.
- Posición del sujeto en el hogar: el 80% tiene posiciones de jefe u esposo/a de jefe de hogar.
- Nivel de instrucción.

III PROYECTO IMAGEN

Con el objetivo de reducir el costo de la búsqueda de empleo, se proporciona orientación para facilitar la reinserción ocupacional de individuos desplazados como consecuencia de los procesos de racionalización estatal y de reconversión productiva y que deseen trabajar en relación de dependencia.

La población objetivo es entonces, los beneficiarios del componente y todas aquellas personas de bajos recursos y con problemas de empleo que, por sus características y calificación, están en condiciones de ser empleadas sin capacitación, pero requieren de orientación para su inserción laboral. Se incluyen en este universo aquellos ocupados en situación inminente de pérdida de empleo por reestructuración o cierre de empresas.

Este componente proporciona orientación intensiva y acelerada, de naturaleza eminentemente práctica y orientada a permitir a los beneficiarios enfrentar con efectividad la búsqueda de empleo.

Se dictan cursos (tipo taller de educación activa) que podrán ser implementados por organismos especializados públicos o privados, contratados -como en los componentes anteriores- a través de licitación pública. La duración de los cursos es de entre 15 y 18 horas, distribuidas en seis días como máximo.

Los contenidos básicos se relacionan con los elementos para identificar las posibilidades de empleo, orientación para la elaboración y presentación de antecedentes, preparación para asistir a entrevistas preocupacionales y aspectos específicos del empleo de la mujer.

La población objetivo que se prevé beneficiar con este componente es de aproximadamente 100.000 personas.

Estado de ejecución

Este componente comenzó a ejecutarse a mediados de 1995 con la implementación de una prueba piloto en la Capital Federal, 9 partidos del conurbano bonaerense (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro) y en la Provincia de Tucumán.

La demanda de pliegos fue de 473 ejemplares, 411 en el Gran Buenos Aires y 62 en la Provincia de Tucumán. Se presentaron ofertas correspondientes a 27 instituciones de capacitación, según el siguiente detalle:

Asociación	5
Fundación	3
Entidades educativas	2
Sociedades comerciales	9
Persona física	2
Sindicato	1
Cooperativa	1
Universidad	2
Sindicato y universidad asociados	1
Sociedades comerciales y universidades asociadas	1
TOTAL	27

Veinte instituciones corresponden a Gran Buenos Aires y siete a la Provincia de Tucumán.

Finalizado el proceso de evaluación, fueron adjudicados 350 cursos, de los cuales 280 ya se ejecutaron y los 70 restantes se desarrollarán antes de fin de año.

Los beneficiarios de los cursos ejecutados fueron 5.389, según el siguiente detalle:

JURISDICCIÓN	CAPITAL FEDERAL	GRAN BUENOS AIRES	TUCUMAN	TOTAL
Beneficiario	1.111	3.758	520	5.389
Cursos ejecutados	58	196	26	280

Los primeros 350 cursos insumirán una inversión de \$450.000.

En el año 1996 se dará comienzo a la Etapa de Generalización del Componente a todo el país. Por tanto, en este Segundo Llamado se licitará el dictado de 1.000 cursos para 20.000 beneficiarios en las zonas de Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba, Tucumán, Salta, Jujuy La Rioja, Catamarca y Santa Fe. En el

Tercer Llamado se licitará el dictado de 1.810 cursos para 36.200 beneficiarios en las zonas de Santa Fé, Misiones, Entre Ríos, Chaco, Corrientes, Formosa, Córdoba, Tucumán, Mendoza, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Buenos Aires, Neuquen, Chubut, La Pampa y Capital Federal.

(*) Por ser de reciente implementación aún no se dispone de datos de impacto.

IV FORTALECIMIENTO DE LAS OFICINAS DE EMPLEO.

El Programa prevé el fortalecimiento de unas 200 Oficinas de Empleo de todo el ámbito nacional a través de la implementación de acciones dirigidas a:

- * rehabilitar o acondicionar las Oficinas de Empleo públicas y privadas que participen en el programa;
- * capacitar al personal de las oficinas de empleo municipales, provinciales, federales y privadas que participen en el Programa;
- * diseñar e implantar los sistemas automatizados necesarios para la operación del sistema de información de las Oficinas de Empleo;
- * dotar de los equipos necesarios para la operación del sistema de información de las oficinas participantes en el Programa; y
- * financiar las actividades y los materiales de divulgación del componente.

Las estrategias centrales del Programa.

Es interesante exponer aquí aquellos elementos del diseño y ejecución del PARP que contribuyen a la articulación de la educación y el trabajo, desde una óptica no tradicional, que asigna nuevos roles al Estado y a la sociedad civil.

a) La implementación de mecanismos de mercado para la asignación de recursos

En lo referente a la capacitación, el Estado asume el rol de demandante de cursos de capacitación, implementando concursos públicos internacionales periódicos. Las instituciones de capacitación públicas y privadas son los oferentes que compiten por los recursos públicos destinados a tal fin.

Este mecanismo se orienta a:

- * Ubicar al Estado en un rol de diseño, supervisión y financiamiento de políticas, dejando a la iniciativa privada la ejecución de las acciones directas.
- * Posibilitar que las instituciones de capacitación tanto públicas como privadas, compitan en el mercado asegurando estándares de calidad y precios razonables.
- * Lograr que sean los requerimientos del aparato productivo los que definan la cobertura geográfica y contenidos de la capacitación ofrecida por el Programa. La pertinencia de la oferta de capacitación en relación con las demandas de las empresas es un elemento central en la evaluación de calidad de las propuestas.

Las instituciones capacitadoras tienen la responsabilidad del diseño de los cursos, cuyos contenidos están sujetos a la detección previa de ocupaciones para las que se detecte demanda o actividades productivas independientes.

b) Implementar mecanismos que permitan la focalización del Programa en la población objetivo.

La configuración de la oferta debe ser atractiva sólo para aquellas personas que reúnen las condiciones definidas para la población objetivo. Este mecanismo de autofocalización constituye una estrategia del Programa orientada a maximizar el impacto social y minimizar los costos de ejecución, con el fin de lograr una alta eficiencia del gasto social. Específicamente, la estrategia de focalización se constituye en una

herramienta potente al momento de lograr que:

* El impacto social buscado alcance los grados previstos, otorgando la capacitación requerida sólo a aquellos sectores de la población que precisamente carecen de ella.

* Los costos de ejecución se minimicen: por cuanto a mayor focalización, las acciones y los recursos disponibles se concentran en la atención de los beneficiarios, logrando una mayor eficiencia.

Un conjunto de acciones implementadas por el Programa aseguran una correcta focalización, a saber: las estrategias y medios de la comunicación, las características de la oferta de capacitación, la acreditación de los potenciales beneficiarios a través de profesionales especializados, la determinación de los montos de becas y subsidios en el caso de Proyecto Joven, entre otras.

En cuanto a indicadores, se dispone de un flujo de información continuo que permite estimar en todo momento las relaciones entre los Interesados, Aspirantes a los cursos y Acreditados del Programa, de tal manera que es posible conocer las desviaciones que se produzcan en la focalización y corregirlas.

A partir de los datos sobre las características de los beneficiarios del Programa, puede afirmarse que se registra una satisfactoria focalización en los grupos sociales destinatarios.

c) Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres

En el diseño de diversas acciones tales como promoción, selección, orientación y acreditación de beneficiarios, entre otras, se ha puesto especial énfasis en garantizar la igualdad de oportunidades de los beneficiarios de ambos sexos.

El Programa exige y supervisa que en los cursos, tanto en su diseño cuanto en su desarrollo, no se incurra en prácticas discriminatorias por razones de sexo, raza, religión o por discapacidades funcionales que no afecten la actividad laboral elegida.

Asimismo, en el seguimiento y evaluación del avance de los proyectos del PARP se consideran particularmente las características de la participación de la mujer. Ello responde al propósito de contrarrestar los sesgos discriminatorios que a menudo padecen las mujeres, así como de contemplar aquellas particularidades de género que condicionan su participación en el mercado de trabajo.

d) Evaluación de procesos, resultados e impacto del Programa

La necesidad de exponer y justificar debidamente el accionar del Estado se acrecienta cuando éste toma para sí un papel de redistribuidor de ingresos de la sociedad.

En este sentido, las políticas públicas deben quedar sujetas a criterios y métodos de evaluación que aseguren una gestión transparente, eficaz y eficiente, si se desea que los objetivos propuestos sean viables y subsistan en el tiempo.

En coherencia con el modelo actual de gestión pública, la eficacia y eficiencia de la inversión que realiza el Estado en el Programa está mediada por la gestión, incluyendo su funcionamiento y el seguimiento de los procesos, la evaluación rigurosa de los resultados y la determinación del impacto sobre los beneficiarios, es decir, los efectos que se hayan producido en la situación de los mismos como consecuencia de su participación en el Programa.

Las ofertas de cursos presentadas en las licitaciones periódicas son evaluadas a fin de posibilitar que la selección final se realice de acuerdo con la calidad y el precio, permitiendo una eficiente asignación del gasto.

Esta modalidad incentiva a la competencia tanto en precio como en calidad, excluyendo toda posibilidad de que las ofertas de capacitación fueran direccionadas y/o monopolizadas.

Para la selección final de los cursos aprobados técnicamente, el Programa considera los precios ofertados, precios totales y por hora/beneficiario, a fin de alcanzar la cobertura de las metas fijadas con el presupuesto disponible para la contratación. A los efectos de la comparación de los precios en el proceso de selección,

en el caso de Proyecto Joven, se aplican factores de ajuste a éstos según la especialidad de los cursos.

Esto permite atender a los costos diferenciales por equipamiento y costo de oportunidad de los docentes requeridos. Para ello, se parte de los resultados de estudios previos sobre costos y de los obtenidos a partir del cálculo de los precios promedio, mínimos y máximos de cada llamado a licitación, en términos globales y por especialidad.

Una vez adjudicados los cursos, la información continua sobre la situación de los beneficiarios y el estado de los cursos posibilita el monitoreo permanente de los procesos, permitiendo ajustarlos en función de los objetivos.

El Programa acciona sobre las instituciones de capacitación (ICAP), obligándolas a proveerlo permanentemente de información sobre el estado de los cursos. Esta información es corroborada durante el propio curso, por intermedio de la supervisión contratada a tal efecto, y al finalizar el curso, ya que la rendición de sus resultados es condición para librar los pagos finales.

El mecanismo descrito permite, por una parte, disponer de indicadores globales sobre el estado de los cursos, y por otra, conocer la situación de cada curso en particular.

La supervisión implica un complejo sistema de recolección de información, control y verificación, orientación y evaluación que comienza en el momento de instauración del curso de capacitación.

Las dos grandes dimensiones de evaluación son:

- El cumplimiento de los aspectos administrativos ofertados.
- El cumplimiento de los aspectos técnicos pedagógicos ofertados.

Los pagos establecidos para las instituciones de capacitación, tienen como rasgo general el incentivar la eficiencia de la inversión. Los montos a pagar se determinan en función directa de los resultados de las acciones realizadas por las instituciones, castigando tanto sus ineficiencias como las desviaciones respecto de los compromisos que asumieron con el Programa. Desde un punto de vista específicamente económico las instituciones se perjudican si los beneficiarios no completan el curso y eventualmente, si incurren en incumplimientos contractuales que son sancionados con multas.

Además, en el caso de Proyecto Joven, se ha establecido un monto fijo en concepto de premio por cada beneficiario que se inserta en el mercado formal de trabajo, a contar a partir del 20% del total de beneficiarios del curso y durante los tres meses posteriores a la finalización del mismo.

En cuanto a la evaluación de impacto, se estudian los efectos que se hayan producido en la situación de los beneficiarios como consecuencia de la ejecución del Programa. Se busca establecer si los resultados finales que se esperaban se han logrado, concentrándose en analizar en qué medida han cambiado las condiciones de la población objetivo y si dichos cambios han sido en la dirección deseada.

La preocupación central es determinar la efectividad del Programa, analizándose los mecanismos que permiten establecer las relaciones de causalidad entre las acciones implementadas y el resultado final alcanzado. Lo anterior, conduce a la evaluación de resultados con presencia o ausencia del Programa y a la existencia o no de resultados esperados. Se utilizan para ello técnicas de comparación con grupos de control, así como registro de variaciones de la situación de la población objetivo anterior o al iniciar el programa y luego de ejecutarlo.

Se ha previsto realizar evaluaciones de impacto para cada uno de los componentes del Programa.

e) Promoción del Programa

Las actividades promocionales del PARP se organizan por cada componente (Proyecto Joven, Proyecto MicroEmpresas, Proyecto Imagen), y en especial, en cada llamado a licitación para la contratación de cursos. Siempre se diferencian los públicos destinatarios, fijando alcances y metas estratégicas específicas para cada uno de ellos en cada etapa y desarrollando algunas acciones hacia la opinión pública en general.

Desde un comienzo se estableció una política comunicativa consistente en adecuar las acciones de promoción a las metas específicas de cada llamado, con el fin de no despertar en ninguno de los públicos más expectativas que aquéllas que el Programa puede efectivamente satisfacer.

Para la definición de los públicos, actitud frente al componente, hábitos de consumo de medios, expectativas, situación económica y social, etcétera, se contrataron estudios específicos a empresas consultoras de prestigio. Estos estudios son la base sobre la cual se diseñan las acciones de comunicación y las campañas publicitarias.

CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia del PARP sugiere, preliminarmente, que es posible poner en marcha mecanismos que den una rápida respuesta a sectores sociales en desventaja y, al mismo tiempo, apoyar al sistema productivo, mejorando la formación de un seguimiento de los recursos humanos, según los requerimientos de una economía en transformación.

Por otro lado, materializa la posibilidad de que el Estado implemente acciones con directas consecuencias sociales sin abandonar criterios de eficiencia económica.

Dentro del marco de la reforma del Estado, el desafío se centra en desarrollar una capacidad de gestión renovada, tendiente a lograr una mayor productividad y eficiencia en los procesos administrativos, los recursos humanos, la ejecución presupuestaria, las prestaciones de servicios sociales y demás actividades estatales.

El PARP a través de sus diversos proyectos, pretende ser un aporte valioso para esta etapa.

En particular, se destaca la adopción de un esquema en el que la distribución de roles y funciones al Estado y al sector privado, tiene escasos precedentes en nuestro país.

Se pone de relieve la innovación que constituyen las estrategias centrales del Programa:

- a. La implementación de mecanismos de mercado para la asignación de recursos.
- b. Mecanismos de focalización en la población objetivo.
- c. Evaluación permanente de los procesos y resultados.
- d. Estrategias de promoción y comunicación acordes con las necesidades de la ejecución.

Esta transformación en los roles del Estado, facilita el alcance de los objetivos y metas al menor costo posible y además, produce ciertas externalidades de relevancia.

Entre estas últimas cabe mencionar:

I. Las instituciones de capacitación

Una de las principales externalidades del Programa está vinculada a estas entidades participantes.

Constituyen una proporción importante del total de las instituciones que conforman la oferta de capacitación laboral en el país. En la actualidad y ex-ante, muchas de estas instituciones han desarrollado una oferta de capacitación desvinculada del mercado laboral, lo que genera una ineficiencia social significativa.

El Programa, al exigir que los contenidos de los cursos correspondan a ocupaciones para las cuales exista demanda de mano de obra o a los requerimientos de la actividad microempresarial, introduce un cambio importante en la oferta de las instituciones de capacitación, que reducirá la ineficiencia social señalada. El énfasis se traslada a una formación ocupacional que incorpore los distintos requerimientos del mundo del trabajo, así como las necesidades de los grupos objetivo. Por otra parte, la participación en un Programa en el que se jerarquizan la evaluación de procesos y resultados, introduce a estas instituciones en prácticas de autoevaluación y monitoreo de sus acciones, en relación con aspectos no considerados habitualmente: logros y grado de satisfacción de la población capacitada (autoestima, modificación de conductas,

conocimientos adquiridos, inserción laboral posterior), recursos disponibles, retención de la matrícula, demanda y grado de satisfacción de los empresarios, entre otros.

La evaluación, la modalidad de pago y la aplicación de sanciones, entre otros, contribuyen a fortalecer el compromiso técnico y social que estas instituciones deben asumir, en el marco de un nuevo modelo de implementación de políticas vinculadas a la capacitación laboral.

2. El mercado de la. capacitación

La vinculación de las instituciones de capacitación con las empresas del sector productivo es un elemento estratégico -fuertemente reforzado por el PARP, que beneficiará substancialmente la formación de un mercado de capacitación, dotando de mayor eficiencia y pertinencia a la asignación de los recursos. Esta vinculación tiene escasos antecedentes, no generalizados, fundamentalmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

La participación de las empresas en la determinación de demandas de formación de los recursos humanos, conjuntamente con las instituciones de capacitación, fortalece en aquéllas la conceptualización de la capacitación como un factor importante de la productividad y la competitividad.

3. El Estado

El Programa incorpora una forma de gestión de las políticas sociales novedosa dentro del Estado.

Estas estrategias básicas revalorizan a la eficacia, eficiencia y pertinencia de las acciones como aspectos centrales a considerar en la gestión. En este sentido, el impacto sobre la definición de los procesos administrativos, de gestión de recursos y ejecución presupuestaria, es fundamental.

El modelo de gestión requiere el desarrollo de metodologías de control y evaluación de las acciones, así como de monitoreo de las demandas de los diversos actores involucrados. Todo ello responde a la responsabilidad indelegable del Estado y, a la vez, posibilita la retroalimentación y el ajuste del Programa.

Por otro lado, entendemos que, a través de la ejecución del PARP se producirá un efecto demostración en relación a las estrategias de implementación de políticas públicas.

4. El mercado de trabajo

La capacitación de una parte importante de los desocupados jóvenes producirá un cambio significativo en las condiciones en que confluyen la demanda y la oferta de trabajadores, al enriquecer las calificaciones disponibles en el mercado.

5. La sociedad

La situación de desventaja social y económica de la población objetivo sugiere determinadas hipótesis, referidas a que las mejoras producidas en la situación socioeconómica de los egresados del PARP incidirá en la calidad de vida de la población objetivo y de la población en general.

La marginalidad laboral y económica es, indudablemente, una de las principales causas de la marginalidad social de los jóvenes pobres, que origina conflictos sociales importantes.

En síntesis, la aplicación de programas específicos con mecanismos originales en su implementación, no sólo está orientada a obtener los resultados esperados sino también a contribuir a la transformación del Estado.

DIAGRAMA 1



CUADRO 1

CURSOS EJECUTADOS EN EL MARCO DE PROYECTO JOVEN, SEGUN ESTADO DE AVANCE.

Llamado a Licitación	Cantidad de cursos	Instituciones adjudicatarias	Vacantes	Jurisdicciones	Cursos no iniciados	Cursos en ejecución	Cursos finalizados
1 (Prueba Piloto)	114	34	2145	Gran Buenos Aires	0	0	114
2	474	160	8881	Gran Buenos Aires	15	68	391
				Buenos Aires			
				Mendoza			
				Misiones			
				Neuquen			
				Santa Fe			
				Tucumán			
3	505	221	9221	Buenos Aires	124	377	4
				Chaco			
				Chubut			
				Corrientes			
				Entre Ríos			
				Formosa			
				Gran Buenos Aires			
				Jujuy			
				Mendoza			
				Misiones			
				Neuquen			
				Río Negro			

				Salta			
				Santa Fe			
				Santiago del Estero			
				Tucumán			
4	1095	443	20051	Todo el país			
1095	0	0					
Total	2188		40298		1234	445	509

CUADRO 2

CURSOS ADJUDICADOS HASTA EL CUARTO LLAMADO POR ESPECIALIDAD

Especialidad	Total	%	Especialidad	Total	%
Administración y Contabilidad	67	3,1	Maestranza	33	1,5
Agronomía y Pesca	3	0,1	Mantenimiento	23	1,1
Alimentación	135	6,2	Mecánica General	49	2,2
Artesanos	1	0,0	Mecánica del Automotor	47	2,1
Asistente dental	11	0,5	Operario Industrial	102	4,7
Atención de Ancianos	54	2,5	Óptica y Fotografía	6	0,3
Atención de Niños	53	2,4	Peluquería y Servicios de Belleza	6	0,3
Bobinado	2	0,1	Pesca	2	0,1
Carpintería Metálica	12	0,5	Pintura Industrial	2	0,1
Computación	107	4,9	Plástico Reforzado	3	0,1
Construcción	109	5,0	Plomería y Gas	47	2,1
Estructura y Mampostería	89	4,1	Producción Pecuaria Mayor	29	1,3
Terminaciones de Construcciones	27	1,2	Producción Pecuaria Menor	41	1,9
Contab. y Adm./Computación	53	2,4	Producción Vegetal	72	3,3
Control de Calidad	16	0,7	Protección Ambiental	4	0,2
Dibujo Técnico	5	0,2	Publicidad	3	0,1
Diseño Asistido por Computación	11	0,5	Refrigeración Industrial	4	0,2
Educación	4	0,2	Salud	117	5,3
Electricidad	91	4,2	Secretariado	3	0,1
Electrónica	13	0,6	Soldadura	48	2,2
Fabricación de Muebles	7	0,3	Supermercadismo	51	2,3
Hotelería y Turismo	82	3,7	Telefonía	101	4,6
Ind. y Carpin. de la Madera	29	1,3	Ventas	44	2,0
Industria del Cuero	15	0,7	Periodismo	1	0,0
Industria Forestal	10	0,5	Medios de Comunicación	5	0,2

Industria Frigorífica	48	2,2	Deportes	2	0,1
Industria Gráfica	16	0,7	Operario Rural	94	4,3
Industria Textil	43	2,0	Asist. Empr. Servicios	40	1,8
Jardinería y Horticultura	91	4,2	Cad	1	0,0
laboratorio Químico	4	0,2			

CUADRO 3

DISTRIBUCION DE LOS CURSOS POR SECTOR ECONOMICO SEGÚN LLAMADO A LICITACION

Sector Económico	Primer Llamado	Segundo Llamado	Tercer Llamado	Cuarto Llamado	Total	%
Agropecuario y forestal	3	42	83	214	342	16
Industria	18	143	158	457	776	35
Servicios	93	289	264	424	1070	49
Total	114	474	505	1.095	2.188	100

Información correspondiente a la fecha 30/9/95

CUADRO 4

Beneficiarios	Total
Provenientes de hogares de bajos recursos	77.4%
Pobres estructurales y nuevos pobres	
Jóvenes	82.1%
Menores de 30 años	
Marginalidad laboral	96.3%
Desocupados, subocupados o inactivos disponibles	
Bajo nivel educativo	90.5%
Nivel de instrucción hasta secundario incompleto	
Participación de ambos sexos	47.0%
Sexo femenino	

(1) A excepción de la provincia de Santa Cruz, en la cual los cursos ofertados no alcanzaron

los estándares de calidad mínimos requeridos por el Proyecto.

(2) Dado que los cursos del Tercer Llamado están en etapa de pasantía, y los del Cuarto Llamado recién han comenzado, la información definitiva de empresas correspondientes a estos llamados aún se encuentra en estado de procesamiento.