
SEGUNDA PARTE

3

Políticas activas de empleo y formación profesional en el Uruguay

3.1 Antecedentes y evolución

Los organismos articuladores de lo que podría identificarse como un incipiente sistema público de empleo, y que impulsan las políticas activas de empleo en el Uruguay, son la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE).

Como fuera visto más arriba, los SPE contienen, en diferentes países, distintos organismos e instituciones que cumplen una serie de funciones vinculadas al mercado laboral. Para el caso uruguayo debería agregarse, si se estuviera enumerando a las instituciones que compondrían un eventual SPE²³: al Banco de Previsión Social, a las Entidades de Capacitación –públicas y privadas– que brindan cursos a los trabajadores amparados al seguro de desempleo y que son financiados por el FRL, a instituciones que trabajan de forma asociada a la JUNAE en programas destinados a públicos objetivo específicos (INJU, MEVIR), a la Universidad del Trabajo del Uruguay, etcétera.

Se dirigirá ahora la mirada hacia las instituciones impulsoras de las políticas activas de empleo desde la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la DINAE y, fundamentalmente, la JUNAE, en su calidad tanto de órgano impulsor de políticas activas de empleo como de espacio de diálogo social.

La Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo fueron creadas en el año 1992, por medio de la Ley 16.320 (de Rendición de Cuentas). El proyecto de ley original, que desembocó, fruto de la negociación parlamentaria, en la creación de la JUNAE y la DINAE con las características que estas tuvieron hasta el año 1996, fue impulsado en el parlamento por los legisladores Matilde Rodríguez Larreta de Gutiérrez Ruiz y Héctor Lazcano, de los partidos Nacional y Demócrata Cristiano respectivamente²⁴.

²³ No se estima que para el caso uruguayo pueda hablarse, aún, de un “sistema”, propiamente dicho, dado el grado de articulación entre los distintos organismos públicos que de una forma u otra están vinculados al mundo del trabajo.

²⁴ Se debe hacer notar que el proyecto original proponía la creación de un organismo extraministerial, con mayores atribuciones que las asignadas a la JUNAE en la ley 16.320.

La DINAE y la JUNAE fueron creadas con el fin de implementar un Programa de Reconversión Laboral (PRL), cuyo objetivo era lograr la recalificación profesional de los trabajadores amparados al Seguro de Paro. La creación de este programa estuvo fuertemente influenciada por lo que se estimaba podrían llegar a ser las consecuencias, sobre la estructura ocupacional y el sector productivo uruguayo, de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción y la creación del Mercosur. El PRL sería financiado por medio del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), creado con el aporte exclusivo de los trabajadores del sector privado y sería administrado por la JUNAE, entidad de carácter tripartita y paritaria. La DINAE, por su parte, fue creada como un órgano unipersonal, ocupado por un Director Nacional de Empleo asignado por el Poder Ejecutivo, quien era, simultáneamente, el presidente de la JUNAE.

La creación de un órgano tripartito como lo es la JUNAE en el ámbito de un organismo estatal –el MTSS– es un hecho que llama la atención, teniendo en consideración la posición que en aquel momento estaba tomando el gobierno respecto del sistema de relaciones laborales y la progresiva desaparición de ámbitos de negociación colectiva. El Poder Ejecutivo había anunciado, en agosto de 1991, la gradual disminución de su intervención en distintos ámbitos de la negociación colectiva: de los Consejos de Salarios, homologación de los convenios, fijación de aumentos mínimos, etcétera. Rodríguez, Cozzano, Mazzuchi y Pozzolo, sostienen en este sentido: “ *En una visión global podría decirse que en la década que va de la mitad de los ochenta hasta la mitad de los noventa, se pasa de un Estado fuertemente interventor –no solo en la economía en general, sino también en el área laboral– a un Estado crecientemente prescindente*”²⁵.

Este hecho es recalcado también por Balbo, quien al referirse al contexto en el cual es creada la JUNAE sostiene que “ *la instalación de la Junta se da en un momento de profunda desarticulación de la negociación colectiva*”.

Un segundo hecho que podría llamar la atención sobre las características iniciales de la JUNAE y del FRL es que, mientras aquella es tripartita, paritaria y requiere de la aprobación unánime de los actores para la toma de decisiones relativas a las acciones que serán financiadas a través del FRL, este era, al iniciarse el programa, constituido con el aporte exclusivo de los trabajadores del sector privado.

Filgueira, Errandonea y Porzecanski²⁶ sostienen, citando a fuentes sindicales y del gobierno, que las razones que llevaron al sector empresarial a no aportar para el FRL era la estimación, por parte del sector tomado en su conjunto, que las acciones financiadas por el FRL carecían de utilidad. Los autores lo expresan del

²⁵ Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Pozzolo, María del Luján y Rodríguez, Juan Manuel. *¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales? De la apertura política a la apertura económica. Uruguay 1985-1998*. UCU-FOMIN. Montevideo, 1998.

²⁶ Filgueira, Errandonea y Porzecanski. ob. cit.

siguiente modo: “ *El empresariado estimaba inútil aportar a un fondo para capacitar a quienes ya habían sido remitidos por las empresas al seguro de desempleo (el supuesto era que quienes se acogían al seguro de paro constituían la masa menos aprovechable del trabajo)*”.

Esta afirmación coincide, en el diagnóstico sobre el punto de vista del sector empresarial acerca de la recalificación profesional de los trabajadores amparados al seguro de paro, con la perspectiva que sobre el particular expresó el representante sindical a la Junta al autor, en el sentido de la existencia de un “ *viejo concepto, arraigado en parte del sector empresarial, de que la persona que va al seguro de desempleo es de segunda, es descarte, es resaca*”.

Este hecho, aunque con una diferencia de grado y dicho de forma más suave, es también reconocido por Dutra, quien manifestó que entre las dimensiones que influían negativamente en la opinión del sector empresarial sobre el diseño inicial del programa de reconversión laboral para trabajadores amparados al seguro de paro se encontraba “ *una concepción, por parte del sector empresarial, en aquel momento, que iban al seguro de desempleo aquellos trabajadores que menos servían*”.

De acuerdo al ex Director Nacional de Empleo, el hecho de que el actor empresarial siquiera participara en un órgano de las características de la Junta Nacional de Empleo, se explica, teniendo en cuenta el profundo descreimiento que este parecía tener en relación a la iniciativa, fundamentalmente por el costo político que tendría que haber pagado si se abstenia de participar. Lo expresó del siguiente modo: “ *Como el Estado, el sistema político, tomó la decisión de armar algo (la Junta Nacional de Empleo) y el movimiento sindical se sumó, el sector empresarial no tuvo otra alternativa que sumarse. Políticamente era bochornoso no participar*”.

Por su parte, el PIT-CNT se mostró dispuesto a que la Junta iniciara sus acciones con fondos provenientes exclusivamente del aporte de los trabajadores por dos razones: en primer lugar porque se trataba, según lo expuso Balbo, de “ *un puntapié de arranque, con la idea de luego mejorar esa herramienta (la JUNAE). Y uno de los puntos a mejorar era el aporte*”. Es decir que el movimiento sindical estuvo dispuesto a que el aporte fuera hecho solamente por los trabajadores con tal de que el proyecto de ley no quedara estancado en las deliberaciones sobre cómo debían conformarse los aportes al FRL y, “ *con miras a demostrar, en la práctica, de que el organismo iba a ser útil para la sociedad*”.

Un segundo motivo por el cual se estimaba que era conveniente la creación de un órgano de las características de la JUNAE, a pesar de que sus actividades fueran financiadas exclusivamente por los trabajadores, era que el movimiento sindical iba a tener la posibilidad de participar activamente en el diseño e implementación de políticas de empleo en un ámbito tripartito dentro de las estructuras del Estado, hecho particularmente destacable en un momento en el que las oportunidades y la capacidad de negociación y de presión de la central sindical estaban decreciendo.

Aún así, las opiniones sobre la participación del PIT-CNT en la Junta no fueron unánimes al interior de la central sindical. Según lo expresó Balbo: “*La participación en la Junta Nacional de Empleo fue muy discutida, porque había sectores de compañeros que impulsaban la participación, en el entendido de que iba a generar un espacio de participación de donde el movimiento sindical iba a poder dar una opinión, iba a poder aportar para una política de Estado. Y había otro sector de compañeros que opinaba que esto era nuevamente una invitación en el papel pero que en la práctica no iba a tener consecuencias*”.

A la luz de los hechos resulta evidente cuál de las posturas terminó primando dentro del PIT-CNT, a pesar de que el FRL fuera constituido exclusivamente con aportes de los trabajadores y de que existieran grupos dentro del movimiento sindical que estimaran que la participación en la JUNAE sería una cuestión meramente formal, y que no representaría, en los hechos, una oportunidad real de incidir en las políticas de empleo.

El Fondo de Reversión Laboral se comenzó a recaudar en el año 1993, y recién el año siguiente, en 1994, comenzaron las actividades de capacitación laboral financiadas por el FRL. En aquel momento el Programa de Reversión Laboral estaba destinado exclusivamente a trabajadores amparados al seguro de paro, es decir, a trabajadores desocupados, y el área de cobertura estaba restringida a Montevideo. Cabe destacar también que inicialmente solo podían ser contratadas entidades públicas (la UTU y el COCAP) para realizar la capacitación financiada por el FRL.

En el año 1995, a un año y medio aproximadamente de instalada la Junta Nacional de Empleo, se llevó a cabo una reformulación del PRL, tendiente a implementar una política nacional de recursos humanos, cuya finalidad fuera la de brindar capacitación a toda la fuerza laboral del país, tanto a los trabajadores desocupados como a aquellos que se encontraran en actividad.

La reformulación del PRL fue una iniciativa que provino del MTSS y que contó con la aprobación y el apoyo de los interlocutores sociales representados en la Junta. La propuesta de modificación de la ley 16.320 fue presentada como producto de la JUNAE, fue elevada al parlamento por la entonces Ministra de Trabajo Ana Lía Piñeyrúa, y el 5 de enero de 1996 fue aprobada la ley 16.736 que establece las características de lo que pasó a ser un Sistema de Capacitación Laboral.

3.2 El Sistema de Capacitación Laboral

Además de extender el alcance del PRL al conjunto de la fuerza laboral del país –trabajadores ocupados y desocupados–, la ley modifica el régimen de aportes al FRL, pasando este a estar constituido por aportes de trabajadores y de empleadores. El representante sindical a la JUNAE manifestó que a su entender el hecho de que el sector empresarial comenzara a aportar al FRL se debió a “*una postura muy firme de parte del Ministerio de Trabajo en la necesidad del aporte empresarial*”.

Por su parte, Filgueira, Errandonea y Porzecanski encuentran la explicación del aporte del sector empresarial, además de en una presión decidida de la administración Sanguinetti en su conjunto –no solamente del MTSS–, en el “ *buen diálogo tripartito y, sobre todo, (en) la presencia de un fondo de reservas acumulado y sin ejecutar que llevara a las autoridades a suspender el aporte patronal por un lapso de más de un año*”.

Esta interpretación del papel que jugó la acumulación de fondos en el FRL (que llegó a ser de alrededor de USD 25.000.000) no es coincidente con la interpretación que hace Dutra de este hecho, quien sostiene que la acumulación de fondos sin ejecutar era un hecho que despertaba desconfianza en el sector empresarial, en el sentido de percibir que se estaban exigiendo aportes para desarrollar acciones que en los hechos no eran implementadas. Sostiene en este sentido que “ *Les daba descreimiento (al sector empresarial) lo que se había acumulado en el Fondo*”.

3.3 El nuevo papel de la DINAE

Otra consecuencia de la creación de la nueva ley, además del aporte empresarial, es la ampliación de los objetivos institucionales de la DINAE, los cuales pasan a ser:

- Impulsar la consecución de un empleo para personas pertenecientes a grupos de difícil inserción laboral.
- Mejorar la calidad de los empleos a través del aumento de la calificación de los trabajadores.
- Desarrollar acciones formativas de prevención de la pérdida de puestos de trabajo como consecuencia de la innovación tecnológica y el cambio en la organización del trabajo.

La DINAE asume de este modo un papel de mucho mayor importancia y relevancia en la promoción de las políticas activas de mercado de trabajo en nuestro país. Los objetivos institucionales de la DINAE se intentan alcanzar a través del desarrollo de dos tipos de iniciativas: el establecimiento de un **Observatorio de Mercado de Trabajo** y los **Programas de Capacitación Laboral** financiados por el FRL administrado por la JUNAE.

El Observatorio de Mercado de Trabajo fue creado bajo el entendido de que “ *La comprensión de la dinámica de los problemas de empleo requiere fundamentalmente conocer cabalmente la forma como funciona el mercado de trabajo y los problemas sociales que resultan de ello.*”²⁷

²⁷ DINAE – MTSS. *Políticas activas de empleo y de formación profesional. Balance y perspectivas*. Montevideo, 1997.

Es así que el Observatorio se propone en primera instancia constituirse en una fuente de información sobre el mercado de trabajo uruguayo, necesaria para que los interlocutores sociales presentes en la JUNAE puedan tomar decisiones de política institucional y de acciones de políticas de empleo de forma más acertada y con mayor conocimiento de causa.

Entre los objetivos que se propone alcanzar el Observatorio se encuentran²⁸:

- Conocer la situación estructural y coyuntural del mercado de trabajo y los cambios que va experimentando anualmente, desglosando la información por sectores de actividad, ocupaciones y también por ámbitos geográficos.

- Detectar las necesidades de formación de la población activa ocupada y desocupada, que se producen en dicho mercado de trabajo, y necesidades tanto actuales como previsibles a corto y mediano plazo y desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo.

- Perfilar los requisitos formativos que el mercado de trabajo exige para el desempeño adecuado de cada ocupación, teniendo en cuenta las variaciones que se van produciendo por causas como: innovaciones tecnológicas, nuevas formas de organización del trabajo, cambios en la cultura y gestión empresarial, etcétera.

El Observatorio se nutre, para las funciones que está llamado a desempeñar, de una serie de fuentes de información, entre ellas: el Censo y la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE); información sobre evolución de distintos sectores económicos producida por el Banco Central del Uruguay; información sobre trabajadores activos, empresas y trabajadores amparados al seguro de paro proporcionada por el Banco de Previsión Social; investigaciones contratadas por la JUNAE, etcétera.

Además del **Área de información**, el Observatorio cuenta con un **Área de análisis y seguimiento de la oferta de trabajo**, cuya finalidad es la de proporcionar información para la generación de conocimiento sobre los grupos objetivo de la DINAE y la JUNAE. Se busca establecer cuáles son las principales dificultades que estos enfrentan al momento de intentar entrar al mercado de trabajo, para de este modo poder diseñar instrumentos adecuados a esas necesidades particulares.

El **Área de análisis de la demanda de empleo**, por su parte, centra la atención, fundamentalmente, en establecer el modo de selección y reclutamiento de personal de las empresas, así como el sesgo que estas pudieran tener hacia grupos de población específicos. Es de suma importancia para las actividades que se propone desarrollar el Observatorio, tener información sobre estas dimensiones del quehacer empresarial, así como también del tipo de tecnología que está sien-

²⁸Los objetivos señalados se formulan literalmente como aparecen en DINAE-MTSS. Ob. Cit.

do incorporado a los procesos productivos y sus consecuencias en términos de requerimiento de mano de obra.

Las otras dos áreas del Observatorio del Mercado de Trabajo son las de **Análisis Territorial** y de **Seguimiento**, siendo la finalidad de la primera sistematizar la información disponible sobre los mercados de trabajo a nivel regional o local, mientras que el objetivo de la segunda es el de sistematizar la información que sea útil para monitorear y dar seguimiento a las actividades y los programas de la JUNAE y la DINA E.

3.4 La Junta Nacional de Empleo: expresión de diálogo social sobre formación

Antes de comenzar con el desarrollo de este capítulo es conveniente señalar que al momento de la redacción de este trabajo²⁹, la JUNAE se encontraba en una situación algo particular. Estaba en un momento de transición y de relanzamiento, y el autor subraya el hecho de que el período de referencia de este trabajo es, tal como fuera indicado en la introducción, hasta febrero de 2000.

El enorme crecimiento, entre los años 1996 y 1999 de la cantidad de trabajadores amparados al seguro de paro que se inscribían para recibir cursos de reconversión laboral financiados por el FRL y, simultáneamente, la disminución en las aportaciones al FRL, habían llevado a la JUNAE a una situación financiera que era insostenible a mediano e inclusive corto plazo. Este hecho llevó a que, en febrero de 2000, el Ministro de Trabajo interino Luis Brezzo, tomara la decisión de suspender los cursos de capacitación del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores en seguro de paro. Es así que las actividades formativas del principal programa de la JUNAE estuvieron paradas desde febrero de 2000 hasta la fecha de elaboración del trabajo. En diciembre de 2000 se anunció que los cursos de capacitación de este programa serían retomados, en parte como consecuencia de que el FRL comenzará a recibir el aporte del gobierno, además de los aportes de los trabajadores y los empleadores que en ningún momento se suspendieron.

Debe destacarse que no fueron solamente las actividades del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores amparados al Seguro de Desempleo las que se vieron afectadas por las dificultades financieras de la Junta, sino que los demás programas que esta desarrolla también vieron alterado su normal funcionamiento.

Antes de que las actividades formativas financiadas por la JUNAE a través del FRL fueran interrumpidas, funcionaban una serie de programas con distintas características y enfocados a diferentes públicos o colectivos. El hecho de que fueran creados y desarrollados estos programas, y no otros, es fruto de las inicia-

²⁹ El trabajo fue elaborado en el período enero-febrero de 2001.

tivas, las negociaciones y los acuerdos alcanzados entre los miembros de la Junta. No debe perderse de vista que la destinación de recursos del FRL para cualquier propósito requiere de la aprobación de los tres actores representados en la JUNAE, lo que conduce a la conclusión de que los problemas a los que se intenta hacer frente a través de los programas abajo descritos son aquellos que los interlocutores sociales –o alguno de ellos– evalúan como de mayor relevancia; y que son, a su vez, iniciativas que los otros actores están dispuestos a acompañar, ya sea por coincidir genuinamente en el diagnóstico sobre la relevancia del tema en particular (por ejemplo, la inserción laboral de los jóvenes), o como parte de una estrategia de relacionamiento con las contrapartes al interior de la Junta.

3.4.1 Principales programas de la DINAE

Como se dijo anteriormente, los programas se pueden categorizar en **centralizados**, esto es, aquellos que son desarrollados en forma autónoma por la DINAE (autonomía respecto de la planificación y el establecimiento de las características y contenidos de los cursos, no de su ejecución), y de ejecución **descentralizada**, junto con entidades especializadas en el trabajo con los colectivos a los cuales están destinados los programas.

3.4.1.1 El Programa de Reversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Desempleo

Entre los primeros, se destaca el **Programa de Reversión Laboral para Trabajadores amparados al Seguro de Desempleo**. Este programa fue creado con el fin de que los trabajadores que se encuentran amparados al Seguro de Desempleo puedan acceder a orientación laboral y a cursos de capacitación laboral en función de sus perfiles ocupacionales y profesionales, de los conocimientos y experiencia que poseen y de las demandas del mercado de trabajo. El Programa de Reversión Laboral para Trabajadores amparados al seguro de desempleo es, sin lugar a dudas, el programa de mayor importancia de la DINAE y fue, además, el programa para el cual esta fue creada en una primera instancia.

Este programa, al ser reiniciado después de la interrupción de los cursos ocasionada por la crisis financiera del FRL, tuvo un mayor grado de focalización que antes. Pasó a estar dirigido exclusivamente a aquellos trabajadores que la Junta estima son los que se encuentran en la posición más difícil en cuanto a las probabilidades de conseguir un empleo digno. Es así, que quienes tuvieron (y tienen) prioridad para recibir capacitación laboral son los trabajadores que se inscribieron para los cursos en el año 1999 y que, a comienzos de 2001, se encontraban aún desocupados. De estos, a su vez, tienen prioridad aquellos que tengan menores niveles de educación formal y que tengan familiares a su cargo. La

necesidad de una focalización mayor y más rigurosa en la asignación de los cursos, es una consecuencia evidente de la escasez de los fondos con los cuales debe operar la JUNAE, y que tendrá, simultáneamente, consecuencias en términos de la proporción de egresados de los cursos que efectivamente consigan un empleo duradero: están focalizados hacia los trabajadores con menores calificaciones y, por lo tanto, quienes son menos valorados en el mercado laboral. El debate sobre la focalización en materia de políticas sociales es complejo, sobre todo en contextos en los cuales hay muy pocos recursos y muchos grupos sociales que necesitarían apoyo de muy diversa índole.

Las actividades de orientación laboral del PRL se implementan, en Montevideo, en la DINAE. Por otra parte, la capacitación es impartida por Entidades de Capacitación (ECAS) tanto públicas como privadas. Las ECAS que imparten la capacitación son seleccionadas mediante un procedimiento especial de licitación, en el cual la JUNAE evalúa calidad y precio de las ofertas recibidas, priorizando, según el representante de los trabajadores en la Junta, en todos los casos la primera sobre el segundo.

La importancia otorgada a la calidad y pertinencia de los cursos impartidos para los trabajadores con derecho a recibirlo, tiene, evidentemente, su repercusión en el costo de los mismos, estimado en alrededor de USD 250 por mes por trabajador.³⁰ Este costo, si bien es evaluado como alto por parte de los miembros de la Junta, encuentra su explicación en la falta de una amplia oferta de cursos de capacitación que alcancen los niveles de calidad requeridos por la JUNAE. El representante de los trabajadores ante el citado órgano lo expresa de la siguiente manera: “*La Junta se ve enfrentada a un problema: que no hay una gran cantidad de oferta de capacitación **de calidad**³¹ [...] La Junta ve reducida ahí las ofertas a considerar en la licitación que se hace*”.

En el interior del país, por otra parte, buscando ajustar el Programa a las necesidades específicas que en materia de capacitación de la mano de obra existen en las distintas localidades y regiones, las actividades han sido implementadas mediante convenios con los Gobiernos Departamentales. A partir de estos convenios, se han desarrollado Servicios de Orientación Laboral en las capitales departamentales, a los cuales pueden recurrir los trabajadores amparados al Seguro de Desempleo que habiten en esas localidades. Desde estas oficinas se convoca a las ECAS, por medio del mismo tipo de procedimiento que en Montevideo, para que brinden la capacitación a los trabajadores desocupados.

³⁰ En entrevista realizada por Rosario Castellano a José Balbo en el programa “En Perspectiva” de la emisora radial El Espectador, el día 26/12/2000, aquel estimaba que el promedio de duración de los cursos era de cuatro meses, mientras que el costo promedial de los mismos era de USD 1000.

³¹ El subrayado es del autor, siguiendo el énfasis puesto por el entrevistado en las palabras subrayadas.

Además de los cursos de capacitación para trabajadores amparados al seguro de desempleo, que como se dijera es un programa de carácter **centralizado**, la DINAE desarrolla programas de capacitación de ejecución **descentralizada**, acordados con instituciones que trabajan con el público objetivo de dichos programas.

3.4.1.2 El Programa Projovent y la legislación en materia de formación y empleo de jóvenes

El Programa **Projovent** busca facilitar la inserción laboral de los jóvenes de sectores de bajos ingresos, aumentando de este modo sus oportunidades de integración a la sociedad. Es un programa que se implementa a través de una asociación de la DINAE-JUNAE con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), donde los fondos para el funcionamiento del programa provienen del FRL y la gestión del mismo está a cargo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con sede en el INJU.

Los objetivos específicos del Programa Projovent son:

- Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo.
- Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo de las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo.
- Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y ofrecerles una primera experiencia laboral.

Mientras que el Estado, a través de los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Seguridad Social, representados en el INJU y en la DINAE respectivamente, es quien define los objetivos del programa, orienta y supervisa la ejecución de las acciones formativas y evalúa los resultados, las entidades de capacitación, que en su mayoría son privadas y que cuentan con una mayor capacidad de gestión a nivel local, son las que eligen la ocupación para la cual capacitar (en función de requerimientos del mercado laboral detectadas por estas), implementan los cursos y brindan apoyo al joven que ha recibido capacitación durante la pasantía de trabajo que estos realizan y durante los primeros meses de su desempeño laboral (en aquellos casos en los que el joven tiene una salida laboral exitosa, que no son todos).

La población objetivo del Programa Projovent son jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, que no poseen un empleo formal ni han terminado la enseñanza secundaria, que provienen de hogares de bajos ingresos y que preferentemente son mujeres.

El Apoyo a la Inserción Laboral de los jóvenes es un componente esencial y forma parte de los esfuerzos por integrar la “cultura del empleo formal” que subyace al programa. Las entidades de capacitación que no puedan demostrar que han cumplido con los requerimientos establecidos por el programa en términos de inserción laboral “estable” (más de tres meses) recibirán el 80% de la cotización que tenían asignada por parte de la gerencia del programa. Este mecanismo ha sido implementado como forma de intentar garantizar el máximo esfuerzo en materia de pertinencia de los cursos ofrecidos por las ECAS que imparten la formación profesional. Se ve aquí en funcionamiento otro de los mecanismos que en el primer capítulo se identificaban como integrantes de las tendencias de funcionamiento de los sistemas de formación profesional así como de los sistemas públicos de empleo.

Aunque no se trate estrictamente de una iniciativa de la JUNAE ni de la DINA, se ha estimado pertinente incluir en este trabajo, a continuación del Programa Projoven, una presentación, aunque sea breve, de la Ley para el Fomento de la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes (Ley N°16.873) del 3 de octubre de 1997.

Se estimó pertinente, en primer lugar, porque se trata de un instrumento a través del cual se busca, como su nombre lo indica, promover la formación profesional y la inserción laboral de los jóvenes, que es en gran medida lo mismo que busca el Programa Projoven, aunque el mismo esté focalizado a un grupo particular de jóvenes y se trate –obviamente– de instrumentos de diferente naturaleza.

En segundo lugar se estimó pertinente porque, si bien no se trata de un programa de la Junta, esta tuvo un papel muy importante en la gestación de la referida ley y, además, tiene la responsabilidad de, cada dos años y de forma conjunta con el INJU, evaluar los resultados de la aplicación de la misma.

La Ley para el Fomento de la Formación y la Inserción Laboral de Jóvenes es el fruto del trabajo de una “comisión técnica” conformada por: representantes del PIT-CNT, de las organizaciones empresariales Cámara de Industrias y Cámara de Comercio, del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), del Sistema Nacional de Formación Dual (SINAFOD), de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), de organizaciones no gubernamentales, el Director Nacional de Empleo, técnicos del MTSS y representantes de los partidos políticos que presentaron proyectos de ley sobre la materia. Esta comisión fue convocada por el MTSS para elaborar un anteproyecto de ley, de la forma más consensuada posible, intentando armonizar las diferentes iniciativas que habían sido presentadas al Parlamento³².

³² Los legisladores que habían presentado proyectos de ley en torno a este tema eran: el diputado Gabriel Courtoisie, del Nuevo Espacio, el senador Jorge Gandini del Partido Nacional y el diputado Víctor Semproni del Frente Amplio.

A propósito de los objetivos de la ley, Henderson³³ sostiene que de la exposición de motivos del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo surge “*el reconocimiento expreso de que los jóvenes tienen dificultades para integrarse al mundo del trabajo por su escasa o inadecuada formación técnico profesional y porque no cuentan con una previa experiencia laboral*”. En este marco la ley se propone, por un lado, facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral, impulsando su ingreso y participación en actividades que incrementen su experiencia y formación técnico profesional y, por otro, fomentar la formación de índole práctica, a través de una estrecha vinculación de los centros de Educación Media Técnica con el sector productivo.

A partir de esta ley se crean cuatro modalidades contractuales de naturaleza laboral: el contrato de práctica laboral para egresados, el contrato de beca de trabajo, el contrato de aprendizaje y el contrato de aprendizaje simple.

Es importante señalar que la naturaleza laboral de estas modalidades contractuales hace que quienes son empleados a través de las mismas cuenten con la protección laboral y social con que cuentan los demás trabajadores del sector privado, mientras que otras modalidades contractuales diseñadas para jóvenes (las pasantías laborales) suelen ser de naturaleza educativa, en cuyo caso quien la ocupa no está amparado por la seguridad social ni laboral.

El **contrato de práctica laboral para egresados** fue creado para jóvenes de hasta 29 años que puedan acreditar su egreso de alguna de las siguientes instituciones: universidades, centros públicos o privados habilitados de formación docente, centros de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios; con la idea de que se constituya en una práctica a través de la cual el joven realice trabajos prácticos y comience a construir su profesionalidad a través de la experiencia en la empresa.

Una vez terminada la práctica, que no podrá tener una duración inferior a los tres meses ni superior a los doce, el empleador deberá extender una constancia laboral al practicante, en la cual se acredite la experiencia adquirida por este, así como una evaluación de su asistencia, comportamiento y adaptación al trabajo.

El **contrato de beca de trabajo**, por su parte, fue creado para brindar la oportunidad de conocer un ámbito de trabajo, el relacionamiento laboral y una tarea determinada³⁴, ya sea en una empresa privada o en un organismo público, a jóvenes desfavorecidos de hasta 24 años de edad.

³³ Henderson, Humberto. *Fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes*. FCU. Montevideo, 1999.

³⁴ La ley, en su artículo 17, habla de “*una adecuada primera experiencia laboral (que la define como) aquella que posibilite al joven la adquisición o el desarrollo de actitudes y hábitos de trabajo que le permitan mejorar sus posibilidades de empleabilidad futura*”.

De acuerdo a Henderson, en las becas de trabajo “ *no se prevé una formación profesional particular y específica, sino que lo que se pretende es que el joven adquiera o desarrolle actitudes frente a los compañeros, superiores, y hábitos de trabajo como la puntualidad, la disciplina, el cumplimiento con diligencia media de las tareas asignadas, etcétera* ”.³⁵

Los jóvenes que pueden hacer uso de este tipo de beca de trabajo son aquellos que tengan entre 15 y 24 años de edad y pertenezcan a sectores sociales de bajos ingresos. Los organismos que acordarán con los eventuales empleadores que un joven se incorpore a trabajar en régimen de pasantía son el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

El **contrato de aprendizaje** es, de acuerdo al texto de la ley, una modalidad de formación profesional en virtud de la cual un empleador se obliga a ocupar a una persona de hasta 29 años y enseñarle o hacerle enseñar, de forma íntegra y metódica, siguiendo un programa establecido por una institución de formación técnica profesional, un oficio calificado o una profesión.

El período de duración del contrato estará fijado de acuerdo a los planes y programas de formación, al nivel de calificación que se aspira alcanzar y a los conocimientos previos del aprendiz. Durante ese período el aprendiz estará obligado a trabajar al servicio del empleador. El máximo de duración de un contrato de aprendizaje es de 24 meses.

Los **contratos de aprendizaje simple** son convenidos entre los eventuales empleadores y el joven aprendiz, quien puede tener hasta 24 años, sin que medie en este caso intervención o mediación de institución de formación profesional alguna.

El empleador se compromete a brindar trabajo e impartir capacitación de forma metódica durante el lapso del contrato de aprendizaje (que deberá ser de entre cuatro y seis meses, dependiendo de la capacitación de que se trate) de forma que el aprendiz adquiera los conocimientos prácticos necesarios para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo calificado.

Se establece que el empleador deberá nombrar un instructor que tendrá a cargo, como máximo, tres aprendices, pudiendo esta cifra llegar a diez en el caso en el que el instructor sea destinado exclusivamente para esta tarea.

Las empresas que contraten jóvenes por medio de estas modalidades no deberán efectuar aportes patronales con destino al régimen jubilatorio ni aportes patronales con destino al seguro social por enfermedad por los mismos.

Los jóvenes trabajadores, por su parte, deberán ser inscritos en los Organismos de Seguridad Social, y gozarán de los derechos y beneficios establecidos en la normativa laboral, con excepción del seguro de desempleo.

³⁵ Henderson, ob cit.

Esto es así porque, como fuera dicho más arriba, estas modalidades contractuales son de naturaleza **laboral**. No es este el caso en la Ley 17.230, a través de la cual se establece el **sistema de pasantías**, que son de naturaleza educativa, o, como establece la ley, “*de naturaleza técnico pedagógica*”.

Esta ley establece el derecho de los alumnos mayores de 15 años, que asistan a algún establecimiento educativo, a realizar pasantías laborales que estén en concordancia con los objetivos educativos del desarrollo nacional y que el sistema de pasantías laborales pasará a ser un mecanismo permanente de la formación curricular de los alumnos reglamentados en la Educación Técnico Profesional de la ANEP.

Las empresas que podrán incorporarse al sistema de pasantías laborales son aquellas que, dado su nivel de tecnificación, puedan aportar al desarrollo tanto teórico como práctico de los alumnos interesados en realizar las pasantías.

Los jóvenes que realicen este tipo de pasantía laboral deberán recibir una remuneración equivalente a dos tercios del salario vigente para las actividades idénticas a las que estos desempeñen. Dada la naturaleza educativa de las mismas, se establece que la misma “*no será computada a los efectos jubilatorios*”, tampoco genera derecho a percibir otros beneficios de seguridad social –como puede ser la cobertura médica–. Se establece, de forma muy vaga, que “*El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) formalizará con las empresas referidas los convenios correspondientes, los que deberán contener cláusulas expresas sobre (entre otras cosas) [...] la cobertura de los accidentes y enfermedades profesionales*”.

Al igual que en el caso de la ley de Fomento de la Formación e Inserción laboral de los Jóvenes, los empleadores que reciban pasantes no deberán hacer aportes patronales por estos, ni aquellos destinados al régimen jubilatorio ni aquellos destinados a la seguridad social.

3.4.1.3 Otros programas de la DINAE

Siguiendo con los programas de capacitación de la DINAE, se encuentra el programa de ejecución descentralizada **Programa de Capacitación para el Trabajador Rural**, que dicho organismo desarrolla junto con MEVIR, a través de su Departamento de Desarrollo Local. Este programa fue presentado a la Junta por parte del representante ministerial, contando con un dificultoso proceso de aprobación que ya fuera mencionado más arriba. El programa fue diseñado fundamentalmente para mejorar la situación de los trabajadores rurales en lo referente al mercado laboral, tanto a través de la capacitación de la fuerza laboral como del impulso a la creación de nuevos puestos de trabajo. Se buscaba asimismo dar respuesta a las demandas insatisfechas de capacitación por parte de colectivos

particularmente desfavorecidos, como podrían serlo las mujeres y los jóvenes rurales.

El enfoque del desarrollo local está presente en todas las instancias del programa, y en este sentido se intentaba que la generación de conocimientos sobre la realidad de la población rural en materia de capacitación, así como la provisión de la misma, fomentara el desarrollo de aquellas localidades en las que el programa se encontraba. Se verá más adelante, en la sección dedicada a la evaluación que hacen los actores de los distintos programas, que una de las consecuencias positivas de la implementación del programa para trabajadores rurales fue la aparición de una oferta formativa especializada para el medio rural, cosa que no existía anteriormente.

Las instituciones y actores locales que estuviesen interesados en participar en la gestión del programa de capacitación laboral de su localidad son convocados por los Comité Local de Apoyo a MEVIR y el sistema licitatorio funciona del mismo modo en que lo hace en Montevideo. Los participantes de los cursos de capacitación, no obstante lo dicho arriba, deben cumplir con los perfiles de la población objetivo de MEVIR.

El Programa CINCO, de Capacitación Integral y Competitividad, fue implementado de forma descentralizada en asociación con la Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa. También fue presentado a la Junta desde la DINA E, la cual se basó para su diseño, en el Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) de México.

El programa CINCO estuvo destinado a las micro y pequeñas empresas, bajo el entendido de que este es un sector muy importante en nuestro país por la cantidad de mano de obra que ocupa, pero cuyas unidades productivas son frágiles y vulnerables a los cambios del entorno.

El objetivo general del programa era el de brindar apoyo a la estructura ocupacional del país, mediante el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas. Esto se alcanzaba, de acuerdo al diseño original, mediante el diagnóstico de necesidades específicas de formación por parte de las MYPES y de la provisión de una "formación a medida".

Entre los objetivos específicos se destacaba el de fomentar las relaciones entre las unidades productivas, intentando generar redes que impulsen el desarrollo de las empresas de ese sector.

También en el caso del Programa CINCO se verá, en la sección de la evaluación de los protagonistas de las actividades de la Junta, que desafortunadamente el nivel de desarrollo y los resultados alcanzados por aquel distaron mucho de ser los que se esperaban, existiendo para este hecho tantas explicaciones como personas entrevistadas al respecto.

Finalmente, entre los programas descentralizados de la DINA E, podrían mencionarse los programas *Capacitación para el Empleo y la Rehabilitación Laboral de Personas con Discapacidades* y el *Programa de Promoción de la igualdad de oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional*. El primero de ellos, para el cual la Junta se asoció con la Asociación Cristiana de Jóvenes, fue implementado en un nivel muy bajo y fueron ofrecidos tan solo unos pocos cursos. Esto hizo que el programa en algunos casos no fuera siquiera mencionado por los entrevistados, lo cual puede tomarse como un indicador de la relevancia del programa en comparación con los otros que gestiona el organismo. El segundo de estos tiene por objetivo general incrementar la calidad de la oferta de trabajo de las mujeres³⁶. El socio de la Junta para la implementación del programa para la igualdad de género en el mercado laboral es Cinterfor/OIT.

3.5 La evaluación por parte de los actores

Esta sección está dedicada a presentar la evaluación de los actores presentes en la Junta Nacional de Empleo sobre el accionar de esta, desde una doble perspectiva: por un lado la evaluación que se hace del funcionamiento general de la Junta y, en algunos casos, de los diversos programas de capacitación que esta lleva adelante, por sí sola o de forma asociada con otras instituciones y; por otra parte, el balance que realizan los actores presentes en la Junta del relacionamiento entre ellos al interior de la misma, de la forma como se ha desarrollado el diálogo entre las partes y de la facilidad o dificultad que ha habido para alcanzar acuerdos en el marco de este órgano tripartito.

Si bien son dos dimensiones que se pueden separar con fines analíticos, el autor estima que en la práctica están fuertemente interrelacionadas.

Al analizar tanto el funcionamiento de la Junta, como la fluidez y facilidad con el que se desarrollaba el diálogo en su interior, es posible hacer una separación en etapas claramente diferenciadas: una primera etapa que va desde el momento en que comienzan a funcionar la Junta, la Dirección Nacional de Empleo y el FRL, en 1993, hasta el momento de la reformulación de los objetivos y misión institucional de la DINA E y del público objetivo de los programas de capacitación de la misma, a comienzos de 1996; una segunda etapa, que se extiende desde comienzos de 1996 hasta comienzos de 2000, y que se corresponde con la titularidad en el MTSS de Ana Lía Piñeyrua y de Guillermo Dutra como Director Nacional de Empleo y; finalmente, una tercer etapa que va desde comienzos de 2000, cuando el Ministro de Trabajo interino Luis Brezzo tomó la decisión de suspender los cursos de capacitación del Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores en Seguro de Paro –lo cual motivó la renuncia del Director de Empleo–, hasta la fecha en la que fue elaborado este trabajo. Mientras el mismo era

³⁶ Este programa fue lanzado de forma oficial recién en marzo de 2002.

redactado, se conoció la noticia de que el gobierno había comenzado a aportar fondos para el FRL y que la Junta retomaba por lo tanto los cursos (a partir del reinicio de los cursos probablemente se podrá hablar de una cuarta etapa en la vida de la Junta).

3.5.1 Del accionar de la Junta Nacional de Empleo

En la base de este trabajo está la intención por parte del autor de conocer el posicionamiento de los interlocutores sociales respecto de los dos ejes temáticos que atraviesan el mismo: la formación profesional y el diálogo social. No es la intención, por lo tanto, hacer una evaluación objetiva del impacto que cada uno de estos programas ha tenido sobre su público objetivo, ni si los mismos estuvieron bien o mal diseñados desde un punto de vista técnico. Se pondrá el acento, entonces, en la opinión y evaluación de los representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Gobierno sobre el funcionamiento de la JUNAE.

Como primer aspecto a resaltar del trabajo de la Junta Nacional de Empleo al momento de su creación, y durante los primeros años de trabajo, era el carácter totalmente novedoso del organismo y la consiguiente falta de experiencia por parte de los interlocutores en el trabajo en este tipo de ámbito.

Este fue un hecho destacado por los representantes de los tres actores sociales presentes en la Junta, aunque, como resulta evidente, cada uno de estos puso énfasis en un aspecto determinado de lo novedoso de la experiencia.

Dutra describió este hecho de la siguiente manera: “ *Esto (la JUNAE) implicaba un cambio de mentalidad en el país. Implicaba iniciar un proceso de aprendizaje en el cual el Estado cumplía un rol fundamental. Armar una política de este tipo implica, sobre la base del consenso y el diálogo, ir generando condiciones que viabilicen acciones. [...] ¿Cuál era la escuela que tenía el sector sindical o el sector empresarial sobre el relacionamiento con el Estado? Era la negociación colectiva en la solución del tema salarios, condiciones de trabajo y punto. Acá se les había convocado para formular una política de empleo que le ofrecía al sector productivo formación de acuerdo a los requerimientos de las empresas y a mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Se les presenta (al sector empresarial) un esquema en el cual ellos tenían que sentarse con el movimiento sindical a diseñar políticas. Llegar al consenso para diseñar políticas era todo un paso. Por otra parte tenés el movimiento sindical, que estaba acostumbrado a una actitud de confrontación. El movimiento sindical se sentaba para reivindicar.*”

Por su parte, el representante de los trabajadores también subrayó, con respecto a este período, lo novedoso de la iniciativa, y por lo tanto la falta de experiencia de los actores en el trabajo en ese campo. A este hecho agregó algo que tiene que ver con la interna del movimiento sindical, y fue el hecho de la necesidad de sensibilización de los actores para jerarquizar la temática sobre la cual se trabajaba en la Junta. De acuerdo a Balbo “ *La formación profesional no estaba en la*

agenda del movimiento sindical, más allá de que estuviera participando en la dirección del organismo”.

Además de la debilidad institucional de la DINAE, de las dificultades de relacionamiento entre los actores al interior de la JUNAE, y del hecho de que en las organizaciones representadas en esta no existía aún una comprensión cabal sobre de qué se estaba hablando cuando se hablaba de formación profesional y de políticas activas de empleo, existían también condicionantes externos que limitaban o dificultaban la labor para la cual fue creada la Junta.

Una de ellas, era lo limitado de la oferta de capacitación profesional. En el diseño inicial de funcionamiento de las acciones de capacitación financiadas por el FRL, estaba previsto que se convocara a una licitación, donde entidades públicas y privadas participaban en igualdad de condiciones y donde la Junta seleccionaba los cursos de aquellas entidades que entendía eran los mejores. Sin embargo, en el primer período, desde que se comenzaron a contratar cursos en 1994, hasta la reformulación de la ley que crea estos institutos, los cursos fueron contratados exclusivamente a entidades públicas. Esto se debió, de acuerdo a Dutra –que en ese momento era escribano del MTSS– a que era necesario crear un mecanismo especial de licitación y mientras eso no se hacía –y de acuerdo al marco jurídico prevaleciente en aquel momento– solo era posible contratar la capacitación a la UTU o al COCAP.

Pero no solo existían dificultades por el lado de la oferta de capacitación, es decir, de las instituciones de formación profesional que pudieran ofrecer cursos de calidad para ser contratados por la Junta. También existían dificultades por el lado de la demanda, esto es, de parte de los trabajadores que se encontraban en el seguro de paro. El anterior representante de los empleadores en la Junta³⁷, Nelson Penino, lo expresó de la siguiente manera: “ *No había una cultura en el trabajador de decir ‘bueno, me mandaron al seguro de desempleo, voy a la Junta porque voy a aprovechar el tiempo para hacer un curso de capacitación’. La cultura era otra. La cultura era ‘bueno, me quedo en casa para ver si me reintegran o salgo a buscar una changa’*”. Este hecho motivó que la JUNAE tuviera que salir a buscar y a atraer a los trabajadores que estaban amparados al seguro de desempleo, y a hacer un trabajo fuertemente orientado a la “ *sensibilización de la sociedad en su conjunto acerca de la importancia de la formación profesional para mejorar la calidad de vida del trabajador y para mejorar la competitividad de las empresas*” de acuerdo a las palabras de Balbo.

Uno de los incentivos que se establecieron para que los trabajadores amparados al seguro de desempleo asistieran a los cursos de capacitación fue el otorgamiento de becas. Esto implicaba que el trabajador no solo recibía el curso sino que también recibía dinero por asistir al mismo. Cabe señalar que esto puede ser visto, en algunos casos, como un incentivo para que los trabajadores se inscribie-

³⁷ El actual representante del sector empresarial en la JUNAE es Juan Maihlos.

ran, pero en otros, debe ser considerado, más que como un incentivo, como un requerimiento para que la comparecencia a los cursos de capacitación sea posible, dado el bajísimo monto de los seguros de desempleo percibidos por algunos trabajadores desocupados (el simple hecho de tener que desplazarse desde su hogar al lugar donde se imparte el curso, por medio del transporte colectivo, ya puede significar en algunos casos un impedimento para que el trabajador concorra).

Respecto de las becas en su calidad de incentivos para la concurrencia a los cursos, y reconociendo que en algunos casos es necesario por, entre otras, la razón expuesta arriba, el representante de los empleadores sostiene que la asesoría que recibe quien está en el seguro de desempleo y se acerca a la Junta para recibir un curso (atención personalizada por parte de técnicos de la DINAE, orientación laboral y ayuda a trazar un itinerario formativo y de trabajo y finalmente la capacitación) debería ser incentivo suficiente. Al respecto sostiene que “*Tienen que valorar (los trabajadores amparados al seguro de desempleo) de que eso no es para hacerle un favor a la Junta, no es para hacerle un favor al sistema, sino que es para hacerse un favor a sí mismos*”.

El monto de las becas que recibían los trabajadores que asistían a los cursos de reconversión laboral fue, según el representante de los empleadores, una de las razones que llevó al desfinanciamiento del Fondo de Reconversión Laboral, aspecto sobre el cual se volverá más adelante.

Cuando se comenzó a recaudar el FRL –inicialmente con aportes exclusivos de los trabajadores– y al tiempo comenzaron a impartirse los cursos de capacitación, era mucho más dinero el que se recaudaba que el que se invertía en los cursos, fundamentalmente por la escasa demanda de los mismos. Esto llevó a que el Fondo acumulara una gran cantidad de dinero (entre 24 y 25 millones de dólares hacia 1995), situación poco usual en un contexto de penuria generalizada, y a que en otros ámbitos estatales, como por ejemplo el Poder Legislativo, se comenzara a manejar la posibilidad de utilizar ese dinero con otros fines. Dutra manifestaba que “*Era un tema que presionaba enormemente en aquel momento, la acumulación del Fondo. Ese tema, lugar que ibas, lugar que estaba, si había posibilidad de usar ese fondo o no.*” En conversación informal con el ex Director Nacional de Empleo, este manifestó que tuvo que “*luchar a brazo partido*” para que esos fondos no fueran destinados a otros fines. El representante empresarial manifestó que “*En el Parlamento empezaron a aparecer proyectos, en materia social, que afectaban el fondo*”. Por lo tanto, fruto de la importante recaudación que se estaba realizando, y de la todavía escasa cantidad de cursos que estaban siendo impartidos (debe recordarse que en aquel momento funcionaba solamente el Programa de Reconversión Laboral para trabajadores amparados al seguro de desempleo) el Fondo creció hasta alcanzar aproximadamente los 25.000.000 de dólares.

Este es el panorama financiero en el momento en que se presenta la idea de la reformulación de la misión institucional de la DINAE, de la ampliación del público objetivo de los programas de capacitación financiados por la JUNAE a través del FRL y del comienzo del aporte del sector empresarial al mismo.

La acumulación de recursos en el Fondo llevó a que, cuando se decidió que el sector empresarial comenzaría también a aportar para el mismo, se estableciera una tasa flexible de recaudación. Esto implicaba que, en vistas de lo acumulado, los aportes se suspendían temporalmente y luego se irían reanudando, en función del estado de acumulación de capital del Fondo y de los gastos que se estuvieran realizando en los cursos del Programa de Reconversión Laboral y de los programas descentralizados que comenzaron a funcionar a partir de la aprobación de la modificación de los organismos.

Las evaluaciones que los entrevistados realizaron de los distintos programas fueron hechas en términos muy generales, y fueron pocos los casos en los que se dio una fundamentación del juicio emitido sobre un determinado programa en base a algún tipo de evaluación o estudio del impacto del mismo en la población objetivo; al menos dichos estudios no fueron mencionados ni traídos a colación en la mayor parte de los casos.

Otro aspecto que comparten las evaluaciones hechas por los actores es algo que de cierta manera ya fuera mencionado anteriormente, y es el carácter novedoso de la experiencia. Todos los entrevistados realizan sus evaluaciones teniendo este hecho presente, oficiando de telón de fondo, lo cual, en opinión del autor, en alguna ocasión ofició de atenuante a algunas críticas que de otro modo hubieran sido más fuertes e incisivas.

Dado que las entrevistas con los actores, aunque siguieron a grandes rasgos los mismos lineamientos, tuvieron desarrollos diferentes y los entrevistados pusieron mayor o menor énfasis en distintos aspectos del trabajo de la Junta según su propia escala de prioridades y de acuerdo a lo que para ellos era lo más relevante, se estimó que era conveniente hacer la presentación de las evaluaciones por actor y no por programa.

3.5.1.1 El representante del Gobierno

El ex Director de Empleo, comenzó la evaluación de los programas implementados y/o planificados durante el período de referencia, por aquellos de índole descentralizada. Es decir, comenzó por referirse a los programas de capacitación para jóvenes, para trabajadores rurales, para pequeñas empresas y para personas discapacitadas.

El Programa Projovent había sido, de acuerdo a Dutra, una “ *experiencia exitosa*”, hasta la fecha. Sobre todo señala que fue una experiencia exitosa en términos de relacionamiento institucional entre organismos públicos. Hubo, de acuerdo al

entrevistado, una buena interacción y capacidad de articulación de los Ministerios de Educación y Cultura, y de Trabajo y Seguridad Social, así como también hubo un buen relacionamiento entre el INJU, la DINAE y la JUNAE. No obstante esto, señaló que en algunas ocasiones hubieron ciertas críticas por parte de los técnicos del INJU a algunas decisiones que se tomaban en la DINAE, y se subrayó la diferencia entre la capacidad técnica del personal de una y otra institución, en sentido de la inferioridad de las calificaciones, en términos generales, del personal de la DINAE con relación al del INJU. No fue esta la única vez, en la serie de entrevistas hechas para armar este trabajo, en la que fue señalada la falta de recursos humanos calificados en la DINAE, lo cual es particularmente grave teniendo en cuenta el trabajo que debe desempeñar cuando los cursos que financia la JUNAE están funcionando de forma normal, así como las tareas que, al menos en el papel, está llamada a desempeñar como organismo articulador de un sistema público de empleo; donde además de la capacitación que brinda la JUNAE a través del FRL, funciona un Observatorio de Mercado de Trabajo, donde eventualmente funcionase un banco de datos sobre empleos ofrecidos y servicios de intermediación de mano de obra y donde se realizara investigación sobre el impacto de la transformación tecnológica sobre la estructura ocupacional, etcétera.

El hecho de estimar que el Programa Projovent fue exitoso, no quiere decir para Dutra, y esto lo aclara explícitamente, que el problema del empleo juvenil esté solucionado. A propósito de la importancia de la continuidad de los programas sociales y del impacto que estos pueden tener, sostuvo más adelante: *“El problema de los jóvenes en el Uruguay, ¿se resuelve con los cinco mil de Projovent? La experiencia de Projovent fue bárbara, fue exitosa, pero se atendió (solamente) cinco mil personas”*.

Por su parte el programa de capacitación para trabajadores rurales fue un programa presentado en la Junta por el Ministerio y que tuvo resistencia por parte de los otros dos interlocutores. Según Dutra, las dificultades venían dadas porque el sector empresarial no consideraba a los trabajadores rurales como una población objetivo prioritaria y, por su parte, el sector sindical se preguntaba hasta dónde esto no era una alianza política entre un Ministerio de Trabajo y MEVIR que eran de la misma extracción política (Partido Nacional). El modo como fue resuelta esta tensión al interior de la Junta ya fue explicado más arriba, razón por la cual no se volverá sobre ella.

En opinión del entrevistado este fue un programa que tuvo buen impacto, sobre todo en términos de aceptación en las localidades donde fue instalado y en términos del involucramiento de los actores locales. Un punto que es rescatable de lo dicho por Dutra sobre este programa, es que en algunos lugares generó una oferta de capacitación especializada para el sector rural, que no existía anteriormente.

El Programa CINCO, de Capacitación Integral y Competitividad, fue también un programa que de acuerdo al ex representante del gobierno en la Junta

fue fuertemente cuestionado antes de iniciarse, por parte de los otros actores allí representados.

De acuerdo a Dutra, los motivos de los cuestionamientos eran que las gremiales empresariales que están en la Junta responden a las grandes empresas, no a las pequeñas y micro empresas, de ahí que su interés en financiar acciones de capacitación para ese colectivo, no fuera tan grande. Por otro lado, el movimiento sindical no ha encontrado aún la forma cómo agrupar y organizar a los trabajadores de ese sector, lo cual se hace muy difícil por su dispersión y por el hecho de que capital y trabajo no están claramente diferenciados en este tipo de empresa y tienden a confundirse. Este programa fue aprobado, dice el entrevistado, “*a regañadientes*”.

El programa no dio los frutos que se esperaba que diera. Las acciones que se pudieron llevar adelante en el marco del mismo fueron “*a fuerza de pulmón, porque las gremiales empresariales no dieron el más mínimo apoyo*”. Estas tenían un papel muy importante que cumplir en la primera etapa del programa, ya que debían convocar a las empresas, diagnosticarlas y a partir de ahí decidir cuáles tenían derecho a ampararse en el programa y cuáles no. Esto se logró con algunos centros comerciales del interior, pero en base a un “*trato bilateral*”, siendo los resultados en Montevideo “*muy malos*” de acuerdo al entrevistado.

No obstante esto, Dutra sostuvo que si tuviera que impulsar nuevamente una política destinada a la pequeña y micro empresa, la diseñaría del mismo modo a como fue diseñado el Programa CINCO. Cabe señalar que este programa es, de los programas financiados con fondos del FRL, el único que podría decirse que tiene algún componente más claramente identificable de creación de puestos de trabajo, ya que estimula en cierta medida la expansión y desarrollo de las MYPES que participan del mismo.

De los programas descentralizados que efectivamente llegaron a funcionar, aunque más no fuera de forma piloto, Dutra se refirió en último término al programa de capacitación para discapacitados. Este era un programa que innovaba en muchos sentidos, y para el cual fue muy difícil encontrar personal con el adecuado perfil profesional para llevarlo a cabo: que trabajaran en la formación profesional pero que simultáneamente estuvieran especializadas en el trabajo con discapacitados.

Este programa sólo llegó a implementarse en algunos pocos sitios, razón por la cual el entrevistado no quiso emitir un juicio acabado en torno al mismo. Aquellos pocos casos en los cuales se llegó efectivamente a desarrollar alguna acción formativa, al parecer tuvieron buenos resultados.

En último lugar se refirió al Programa de Reconversión Laboral para Trabajadores amparados al seguro de desempleo, sobre el cual manifestó que “*Diría que tuvo un gran impacto, en el sentido de que, año a año, la cantidad de gente que fue ingresando al programa fue tremenda. Le íbamos año a año haciendo un seguimiento [...]*”

Ese seguimiento lo estaba haciendo la Universidad de la República y año a año nos estaba dando buenos indicadores”.

La cantidad de personas en todo el país que estaban en seguro de desempleo y que se inscribían a los cursos financiados por el FRL y la cantidad de cursos que se organizaban –en resumidas cuentas, las dimensiones que adquirió el Programa de Reconversión Laboral–, sumado al nivel de detalle con el cual se trataban algunas de las cuestiones vinculadas a las licitaciones de cursos que se organizaban para asignar los cursos a las ECAS, produjeron, en opinión de Dutra, un cierto debilitamiento de la Junta, la cual se vio en algo sobrepasada de trabajo³⁸.

La descentralización del Programa, y en general de las actividades de la DINA E y la JUNAE, fue un tema al cual el entrevistado le prestó mucha atención y sobre el cual profundizó.

En este sentido manifestó que existieron diferencias importantes de actitud entre unos y otros gobiernos departamentales –que eran la contraparte de la JUNAE en este proceso. Las diferencias, en rigor, no eran solamente de actitud, sino que también existían importantes diferencias entre ellos, en cuanto a su capacidad “objetiva” de respuesta– sobre todo en términos de recursos humanos disponibles para hacerse cargo de los trabajos que el proceso, por el cual un trabajador llega a recibir un curso de capacitación laboral, requiere. Sostiene que *“habían Intendencias que realmente asumieron el tema, incluso traían una batería de propuestas para hacer otro tipo de trabajo, y había otras a las que las tenías que estar apuntalando todo el tiempo y haciéndoles seguimiento”.*

A pesar de la evaluación positiva que hace Dutra del funcionamiento y el impacto del programa de reconversión laboral y, en general, del funcionamiento de la JUNAE y la DINA E, identifica la necesidad de buscar un nuevo perfil institucional a estos organismos. Esto fue algo que se había discutido al interior del Ministerio de Trabajo: la necesidad de una reestructuración institucional que les permitiera concentrarse en las funciones de planificación, supervisión y financiación, y descentralizar la ejecución.

El perfil institucional para cumplir con estos fines implicaba, desde el punto de vista del ex Director de Empleo, salir de la órbita estricta del Ministerio y alcanzar una articulación sistémica con la UTU y el COCAP.

Lo que se estaba proponiendo era la creación de un nuevo Sistema Público de Formación. Se parte de la base de que en la UTU hay un capital acumulado (en

³⁸ No hay que olvidar que la JUNAE está compuesta por tres personas: un representante del gobierno, uno del PIT-CNT y uno de las Cámaras Empresariales y sus respectivos suplentes. Tanto Dutra como Penino señalaron que en la Junta se estaban realizando trabajos con un nivel de minuciosidad que no es el que le correspondía –revisando detalles de las presentaciones de las ECAS en las licitaciones, controlando aspectos menores de los gastos autorizados por la Junta, etcétera– y que estas acciones habían hecho que no estuviera avanzando en el fin para la cual fue creada, la de diseñar y proponer políticas activas de empleo.

términos de experiencia y conocimiento acumulado en el campo de la Educación Media Técnica) que hay que rescatar al momento de diseñar un sistema público de formación, y que otro tanto sucede con el COCAP.

El esquema de diseño del sistema expuesto al autor por el entrevistado fue el siguiente³⁹: todo lo que fuera Educación Media Técnica estaría articulado y sería responsabilidad de la UTU y; lo que fuera formación profesional no inicial –es decir, ocupacional y continua– estaría en la órbita del Ministerio de Trabajo. Este esquema supone que para aquellas actividades que no fueran de Educación Media Técnica, la UTU y el COCAP pasaban a trabajar de forma integrada con el MTSS.

En este esquema resultaban dos ámbitos de trabajo para estas entidades en lo que estaba relacionado con la formación profesional no inicial: por un lado participar de las licitaciones de cursos que realiza la JUNAE, de la misma manera como lo hacen las ECAS privadas y; por otra parte, brindar asistencia técnica al sistema, realizar investigaciones educativas, diseñar materiales didácticos, etcétera.

Dutra justifica la creación de un sistema público de formación, frente a un sistema donde solamente existen ECAS privadas que compiten por fondos públicos, de la siguiente manera: “ *La formación profesional tiene ámbitos que son de interés público exclusivamente, como puede ser el tema de la calidad, el tema de pensar en el mediano plazo, cuál va a ser la demanda en el sector de punta, donde el sector privado no invierte, donde las Instituciones de Formación Profesional privadas no invierten. Ese es todo un universo que lo tiene que cumplir el sector público*”.

La justificación de que un sistema de este tipo deba funcionar en la órbita del MTSS, que sea este quien lo articule y coordine, la encuentra en el hecho de que, desde su punto de vista, los temas que están en la base de la necesidad de crear un sistema de formación, y de la propia necesidad de que exista capacitación laboral, son los de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, ambos pertenecientes al campo de “lo laboral”.

Esto, que ha sido presentado de forma esquemática, necesitaría una reformulación no solamente de los órganos del MTSS que están implicados (fundamentalmente de la DINA), sino también de las entidades formativas que se están considerando. En rigor, el cambio fundamental de este sistema respecto de lo que sucede actualmente estaría en el segundo de los ámbitos de competencia de las entidades formativas en la órbita del MTSS, es decir, en sus funciones de asesoría técnica y de investigación. Sería una acción positiva, en tanto permitiría darle un carácter más sistémico a los diversos esfuerzos que desde la esfera pública se llevan a cabo en materia de formación profesional, pero tiene la dificul-

³⁹ El entrevistado parte de la base de que un sistema de formación está compuesto por tres subsistemas articulados: el de formación inicial, el de formación para trabajadores en actividad y el de formación para trabajadores desocupados.

tad –no insuperable por cierto– de la articulación de instituciones públicas cada una de ellas con su cultura de trabajo, de funcionamiento, de salarios, de formación de sus recursos humanos y con sus “chacritas” de trabajo. Por lo pronto no se estima que la DINAE, en tanto órgano que se supone estaría a cargo de la articulación de este sistema, pudiera hacerlo con los recursos humanos y financieros con que cuenta actualmente.

La evaluación que hizo Dutra de los hechos que terminaron desencadenando la suspensión de los cursos del Programa de Reconversión Laboral, sobre todo en los aspectos financieros, será analizada en una sección aparte, especialmente dedicada a ese tema.

3.5.1.2 El representante de los trabajadores

José Balbo centró su evaluación de la labor de la Junta en las dificultades de gestión que esta tenía, en función fundamentalmente del imponente crecimiento de la cantidad de cursos que estaban siendo organizados.

El Programa de Reconversión Laboral es evaluado por Balbo como de un funcionamiento “ *correcto, y que ha sido muy útil para los participantes y para la sociedad en su conjunto porque le brinda una herramienta de reinserción (laboral para trabajadores desocupados)*”.

El representante sindical afirma que la JUNAE, desde el momento en que inicia sus actividades tuvo que hacer una fuerte campaña de sensibilización de la sociedad en cuanto a la importancia de la capacitación laboral en la empleabilidad del trabajador y en la competitividad de las empresas⁴⁰. Dicho proceso, o campaña de sensibilización “ *lleva a la Junta a un desarrollo del programa para trabajadores amparados al seguro de desempleo que en determinado momento lleva a un problema financiero muy importante*”. Hay algo de paradójico en las palabras del representante sindical, y es que, en cierto sentido, la Junta fue víctima de su propio éxito. Es decir, se embarcó en una campaña para que los trabajadores amparados al seguro de paro supieran que tenían el derecho a recibir un curso de capacitación laboral y una beca por asistir a dichos cursos. Cuando la campaña dio sus resultados y los trabajadores acudieron a capacitarse, al tiempo la Junta debió suspender las acciones formativas por la cantidad de solicitudes que debió atender.

Otra de las consecuencias de la magnitud del programa, y quizás también de lo que señalaban Penino y Dutra con relación a lo minusioso de los controles del representante sindical de todos los aspectos de las propuestas presentadas a las licitaciones, es que el proceso por el cual el trabajador se inscribía a los cursos,

⁴⁰ Este hecho ya fue mencionado al tratar el tema de la “cultura” del trabajador respecto de la capacitación laboral y la necesidad de creación de incentivos monetarios para su concurrencia a los cursos financiados por la Junta.

recibía la orientación y el apoyo necesario, y finalmente asistía al curso, era sumamente lento. El entrevistado lo expone en estos términos: “ *Una de las dificultades que hemos experimentado es la lentitud con la que le respondemos al trabajador, y el trabajador en el seguro de desempleo, lo ideal es que lo haga (el curso) durante su estancia en el seguro de desempleo. Esto implica toda una agilidad que no es fácil realizarlo en la práctica. Es conveniente para el trabajador recibir la capacitación durante el período en el cual se encuentra amparado al seguro de desempleo porque a medida que pasa el tiempo las exigencias en materia de calidad del empleo y de remuneración van bajando. [...] Una de las razones por las cuales se demora es por la necesaria transparencia que deben tener los procesos licitatorios de los cursos que serán financiados por la Junta*”. Cuando se tomó la decisión de suspender los cursos del programa de Reconversión Laboral, habían alrededor de once mil trabajadores inscriptos para recibir cursos desde el año 1999.

La cantidad de personas solicitando recibir cursos y la cantidad de cursos que la JUNAE puede efectivamente financiar ha llevado a que el representante sindical (los otros actores también comparten esta opinión) sostenga que es necesario focalizar en la atención a los trabajadores en el seguro de desempleo, no solo por las razones coyunturales de dificultad financiera y de suspensión de los cursos imperante al realizarse este trabajo, sino que esto iba a tener que transformarse en una característica permanente del programa.

De hecho, el entrevistado sostuvo que cuando se reanudaran los cursos, estos iban a ser ofrecidos de acuerdo al nivel educativo del trabajador, y agregó, en cierta medida a modo de autocrítica “ *los programas iniciales de la Junta eran muy homogéneos para una población muy heterogénea*”.

Dado que hay tantos trabajadores inscriptos, se van a tener que establecer pautas de priorización para la asignación de los cupos. Las variables que serán tenidas en cuenta son el monto del subsidio por desempleo que percibe el trabajador, su nivel educativo y si tiene familiares a cargo. También será requisito que la persona se encuentre actualmente desocupada, despedida, no suspendida, que antes también generaba derecho a participar de los cursos y percibir la beca.

Entre las últimas consideraciones que realizara Balbo sobre el funcionamiento de la JUNAE, está la crítica a lo que constituye una falta de promoción de los egresados de los cursos de la Junta, y el hecho de que no hayan logrado convencer al sector empresarial nacional de que tomen en cuenta, al momento de reclutar personal, a los egresados de sus programas de capacitación.

3.5.1.3 El representante de los empleadores

La evaluación del entonces representante de los empleadores en la Junta, Nelson Penino, sobre el trabajo de esta, estuvo centrada fundamentalmente en la falta de una amplia red de entidades de capacitación profesional, las consecuen-

cias que esto trae para las licitaciones de adjudicación de los cursos y en aspectos relativos a la composición de los gastos del FRL.

La evaluación de los programas descentralizados de la DINAE-JUNAE que realizó Penino fue muy breve, y en todos los casos, excepto en el del Programa CINCO, fue positiva. Con relación a este afirmó que, aunque estima que es, en términos generales, un programa bien diseñado, opinaba que les dejaba “*mucha laxitud al funcionamiento de los consultores*”, aquellos que debían visitar y diagnosticar a las empresas. Señaló de casos de irregularidades en el trabajo de algún consultor, intentando sacar provecho personal de la selección de las empresas.

Otra característica del programa para MYPES que a juicio del representante de los empleadores era negativa, era que el mismo no tenía, a su entender, costos significativos para las empresas beneficiarias. Sostiene que “*los proyectos no pueden ser totalmente gratuitos. Al empresario tiene que costarle algo, tiene que dolerle algo para que lo tome en serio y trate de llegar al final del proyecto y sacarle un buen provecho*”. También evaluó negativamente la selección de algunas empresas, en el entendido de que lo que se le estaba brindando era una especie de salvavidas, y que este tipo de proyecto no están diseñados para cumplir esos fines, sino que deben estar destinados a las empresas que puedan desarrollarse y crear empleo.

En nuestro país no existía una red de entidades de capacitación profesional en el momento en que la Junta comenzó a contratar cursos en el marco del Programa de Reconversión Laboral. Cuando esto ocurrió, y la JUNAE se transformó en “*el principal mayorista contratante de cursos, por lejos*” comenzaron a aparecer una serie de nuevas empresas y crecieron en tamaño otras que ya existían. Las características de la demanda de cursos por parte de la Junta tuvo, según Penino, dos efectos sobre la oferta: el aumento de precios de los cursos y el descenso de la calidad de los mismos.

El aumento del costo de los cursos vino dado por un aumento en las horas de duración que según el entrevistado se debía a una intención de las ECAS de “*hacer el globo más grande*” y de este modo cobrar más.

El descenso de la calidad de los cursos se explica, desde la perspectiva del entrevistado, en el carácter improvisado y ad hoc de muchas instituciones de formación, algunas de las cuales se podría decir que solamente existían si ganaban la licitación del curso para el cual se presentaban.

También la falta de profesores calificados influía en la calidad de los cursos impartidos. Penino lo expone en términos muy gráficos: “*No había gran cantidad de profesores para atender esa demanda. Las entidades de capacitación se sacaban los profesores. Cuando se hacían las licitaciones, aparecían los mismos profesores en tres o cuatro entidades de capacitación. La que ganaba los contrataba*”.

En este contexto de falta de profesores calificados, y dado que la UTU podía participar en las licitaciones como cualquier ECA privada, se habían comenzado

a generar problemas al interior de dicha entidad pública: “*Los profesores de la UTU preferían que ganaran las licitaciones entidades privadas, porque les pagaban mucho mejor que la UTU. La UTU tuvo que empezar a pagarles más. Para entrar en las licitaciones estas les pagaba más. Pero se les creaban problemas internos porque había profesores que cobraban más y profesores que cobraban menos. Había profesores que pedían licencia sin goce de sueldo para irse a esos cursos*”.

El sistema de licitación, que en el plano teórico es reconocido como el mejor por parte del entrevistado, en la práctica comenzó a mostrar algunas fallas: en primer lugar, la subcontratación y el carácter improvisado de algunas instituciones. En este sentido, el entrevistado manifestó que había instituciones que se presentaban a licitaciones de cursos que nunca habían desarrollado, y en caso de que ganaran contrataban a los profesores de aquellas ECAS que no habían salido beneficiadas en la licitación. Algo similar ocurrió en algunos casos con los locales en los cuales se impartirían los cursos: aquellos eran alquilados si y solo si, la institución ganaba la licitación.

Dada la cantidad de personas inscritas para algunos cursos, era necesario formar varios grupos (cada grupo de alrededor de quince personas) para cada licitación, y había casos en los cuales la cantidad de grupos, por lo tanto de cursos a contratar, era bastante elevada. La Junta tenía por política no otorgar más de cinco o seis cursos para cada institución, en función de que la experiencia les indicaba que más de eso sobrepasaba la capacidad de gestión de las mismas. La cantidad de cursos a contratar y el hecho de que la cantidad de cursos asignados a cada institución estuviera limitado, hacía que no solo la institución mejor calificada recibiera cursos, sino que de acuerdo a Penino, también podía recibir la segunda mejor clasificada, inclusive la tercer y hasta la cuarta. Sostiene que “*Ya sabían, cuando se presentaban a licitación, que aunque salieran terceras, aunque salieran cuartas, igual le tocaban cursos. Era más negocio aumentar el precio que salir primero en la licitación*”.

Este carácter de las ECAS obviamente no es generalizable, de hecho ni siquiera se estima por parte del autor de que sea esta la característica de la mayoría de ellas. Fundamentalmente no se estima que sea así porque ninguno de los otros entrevistados del ámbito de la Junta puso tanto énfasis en este hecho. Pero sí son relatos útiles para dos cosas: en primer lugar, para mostrar cómo los sistemas que en los papeles son “ideales” en la práctica pueden no serlo tanto –al menos si no son acompañados por mecanismos adecuados de inspección, acompañamiento y apoyo a las entidades que forman el sistema– y; también son útiles los ejemplos, como fundamento para sostener, por parte de Penino, la necesidad de modificar el mecanismo de licitación y proponer uno que sea “*una real competencia*”. El entrevistado propone un mecanismo de licitación a través del cual la ECA que gana, tiene la certeza de que todos los cursos de un determinado tipo que se vayan a desarrollar durante un lapso determinado (habla de seis meses, o un año) les serán adjudicados.

Como fuera dicho más arriba, Penino hizo hincapié en el monto de las becas que se asignaban a los trabajadores que participaban de los cursos del Programa de Reconversión Laboral, en el sentido de considerarlos excesivos y estimar que era necesario reducirlos.

A las consideraciones sobre las becas en tanto incentivos para asistir a los cursos (si no debiera ser suficiente incentivo la asesoría técnica y el curso en sí) y sobre la necesidad de contar con ellas para poder asistir a los cursos (para transporte y otros gastos originados por los mismos) el representante de los empleadores sostuvo que aquellas habían dejado de ser “*esa pequeña ayuda*” para convertirse en una ampliación del seguro de desempleo. Afirmó que se había empezado a percibir que muchas personas iban a los cursos en mayor medida para cobrar la beca que por la capacitación en sí. Por estas razones es que el sector empresarial sostenía en la JUANE que las becas debían ser reducidas.

3.5.2 De la calidad del diálogo y el relacionamiento con los interlocutores

La experiencia de la Junta Nacional de Empleo fue, como ha sido afirmado más de una vez en este trabajo, una experiencia sumamente innovadora en materia de diálogo social. Fue novedosa no porque significase un ámbito en el cual estuvieran el gobierno y los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores reunidos en torno a una mesa de diálogo, sino que fue una experiencia novedosa en su objeto de diálogo: era la primera vez que se creaba una instancia tripartita de diálogo social donde los interlocutores sociales eran convocados y estaban reunidos para diseñar políticas de empleo.

Es evidente que el diálogo y la comprensión del otro en una instancia de este tipo se va construyendo con el tiempo, que no pueden decretarse el entendimiento y la comprensión mutua, y que mucho menos puede establecerse por decreto el genuino consenso y la unanimidad de opiniones.

Al igual que en el caso de los temas anteriores, el de la evolución de la calidad y la fluidez del diálogo al interior de la JUNAE suscita opiniones encontradas y divergentes. Todos los actores afirman y concuerdan en que ha habido un avance muy importante en este sentido, aunque después de reconocer esto, y si se “rasca” un poco más, surgen opiniones sobre los posicionamientos y las actitudes de los otros interlocutores que llevan a relativizar cualquier optimismo inicial que pudiera haber sido causado por una interpretación imprudente de lo manifestado por los entrevistados.

Ante la pregunta inicial de cómo evaluaban ellos la evolución del diálogo en el marco de la Junta, la palabra que podría extraerse como “factor común” es *aprendizaje*. Los entrevistados concuerdan en el hecho de que desde el momento en que la JUNAE comenzó a funcionar, en 1993, a la fecha, ha habido un gran aprendizaje por parte de todos ellos en el arte de dialogar. Penino

sostiene al respecto que “*Ha habido un entrenamiento en el funcionamiento que hace que cada vez sea más fluido*”; Balbo va por el mismo camino cuando afirma que “*Ha habido un gran avance en el diálogo entre los tres sectores*”; y Dutra es quien utiliza un lenguaje más optimista al afirmar que “*El cambio fue tremendo. Del 95, las primeras sesiones del 95 con las últimas del 2000 ya no tenían nada que ver [...] en el trato, en cómo analizar los problemas*”.

Se ha dicho entonces que el diálogo mejoró, que hubo un aprendizaje y un entrenamiento en el funcionamiento del órgano tripartito, pero sin embargo “*De cualquier manera, siempre hay una visión distinta de las cosas*”. Esta frase del representante de los empresarios a la Junta viene muy bien para introducirse en aquellos aspectos que, no obstante la mejora en la calidad del diálogo, siguen poniendo de manifiesto las diferentes concepciones que sobre “las cosas” tienen los actores presentes en la JUNAE⁴¹.

Las críticas efectuadas de un actor a otro en el marco de las entrevistas realizadas por el autor, así como los posicionamientos diametralmente opuestos de aquellos en torno a algunos temas que, aunque no hayan sido manifestados con la intención de mostrar las diferencias, saltan a la vista por lo evidentes, se restringieron, en término generales, al ámbito de la Junta. Es decir, los entrevistados no se refirieron en general al posicionamiento o el accionar de los otros actores en campos ajenos al de la JUNAE.

Un tema que surgió de manera bastante fuerte tanto en la entrevista con quien fuera representante del gobierno a la Junta, como en aquella con el representante de los trabajadores en el organismo, fue lo que estos identificaron como la falta de involucramiento del sector empresarial con las actividades de la Junta. El representante de los trabajadores manifestó que, a su entender, la cúpula del sector empresarial aún hoy no tiene una comprensión de la importancia y la potencialidad del organismo. Sostiene que “*con el sector empresarial, en general no es un problema de mal relacionamiento, sino que en nuestra opinión no hay un involucramiento del sector como correspondería. La Junta Nacional de Empleo tendría una mayor potencialidad si hubiera un mayor involucramiento del sector empresarial*”. Este mayor involucramiento Balbo lo identifica con demandas y propuestas de áreas de capacitación y, sobre todo, de formación continua, operando con una lógica preventiva, de intento de anticipación de las consecuencias que puedan tener los procesos de reestructuración productiva.

Dutra también se refiere a cierta falta de involucramiento del sector empresarial en la JUNAE, pero va más allá en su análisis, y se refiere al recelo de dicho

⁴¹ La frase citada, aunque suene de una fatalidad abrumadora y ponga en cuestión todo intento de acercamiento, diálogo y acuerdo entre los interlocutores, no es interpretada de este modo por el autor. La cita de Penino es la explicitación del conflicto de intereses presente en todo sistema de relaciones laborales, lo cual no quiere decir que no pueda haber diálogo, negociación y acuerdo. Desde el punto de vista del autor significa, en realidad, todo lo contrario: que es necesario que los actores tengan espacios donde poder intentar alcanzar los acuerdos que hagan falta.

sector a participar en acciones junto al Estado en términos generales y en cualquier campo. Partiendo de la base de que esto es así, de que efectivamente el sector empresarial desde su punto de vista no es proclive a asociarse con el Estado y de que en este caso en particular su involucramiento con las acciones de la JUNAE no era como se hubiera deseado y esperado, aclara “*la responsabilidad no es solo del sector empresarial, sino que parte también del sector político. En el sentido de que el sector político no es consecuente con lo que propone. [...] Durante cinco años quien ejercía el cargo de Ministro de Trabajo y el Director de Empleo recorrieron toda la República, invadieron todos los medios de información diciendo que realmente la formación tenía que dirigirse a mejorar la competitividad del sistema productivo. Que la política de empleo que asumía el Ministerio era darle nueva formación a la fuerza de trabajo. Que había que provocar una transformación en todo el aparato educativo que existía en el país para modernizarlo y realmente dar respuesta. [...] Que la respuesta de los trabajadores al contexto de la flexibilización estaba en la formación, y que este era un tema que el Estado lo iba a asumir. Esa es la respuesta que le vamos a dar al tema. Que no les falte la capacitación y en la medida que no les falte la capacitación van a resolver el tema de la empleabilidad. Culminan los cinco años y el discurso se entierra y nadie más habla de eso. Vos empresario, otra vez que el Estado te llame a encarar una cosa así ¿le creés o no le creés?*”⁴².

El tema del grado de involucramiento del sector empresarial, que fue traído a colación por los otros dos actores, es, en cierta medida, reflejo de cuestiones más de fondo –como puede ser el grado de convencimiento sobre la utilidad de los instrumentos desarrollados por la Junta–. El tema que provocó opiniones más divergentes y en cual quedaron de manifiesto de forma más clara los posicionamientos de los actores respecto del gasto público en políticas sociales –en este caso en particular en políticas de empleo– fue sin lugar a dudas el del financiamiento de las acciones de capacitación.

3.5.3 ¿Qué y cuánto es “lo necesario”?

Lo que llevó a que los cursos del Programa de Reconversión Laboral, el principal y más importante programa de la JUNAE, fueran suspendidos en febrero de 2000, fueron fundamentalmente las dificultades financieras que estaba enfrentando el Fondo de Reconversión Laboral.

Desde el año 1997 los actores presentes en la Junta comenzaron a alertar sobre el hecho de que, si seguían manteniendo el nivel de gastos y de ingresos que se venían dando, el FRL se quedaría sin recursos. De hecho, se pudo funcio-

⁴² La interpretación del autor sobre lo expuesto por el entrevistado en el párrafo transcrito no es solo la de alguien que está explicando por qué cree que el sector privado no se involucra en acciones junto con el Estado, sino que en primer lugar se lo interpreta como alguien que está demostrando su descontento por la falta de apoyo político a un proyecto en el cual creía –desde un punto de vista técnico– y con el cual se sentía comprometido ante los actores de la Junta, ante los beneficiarios de los Programas y ante la sociedad en su conjunto.

nar durante un tiempo importante soportando mayores egresos que ingresos gracias al monto de recursos acumulado durante el período en que se recaudaba el aporte de los trabajadores de forma regular pero la cantidad de cursos contratados era reducida.

La forma como los distintos actores entrevistados opinan que se debía hacer frente a este problema fue, sin lugar a dudas, lo que el autor distingue como el principal factor discriminante entre las posiciones de los mismos.

Hubo un acuerdo generalizado sobre el hecho de que era imposible seguir como se estaba, por las razones esgrimidas más arriba, y que había que encontrar una solución medianamente rápida al problema.

El representante de los trabajadores manifestó que desde su punto de vista era necesario implementar dos tipos de acciones: por un lado, una focalización mayor de los beneficiarios del programa. Esto evidentemente no constituye por sí una solución al tema de la relación entre egresos e ingresos, pero sí constituye un avance en el sentido de invertir los recursos –siempre escasos– en aquella población que se estima que más necesita recibir asistencia en un determinado campo y; por otro lado, subrayó la necesidad de que el gobierno aportara también recursos para el FRL. Esto era necesario principalmente por dos razones: era necesario incrementar los fondos “ *en función de que los programas en general, salvo el de microempresarios (Programa CINCO) que no tuvo un desarrollo satisfactorio, todo el resto tuvo un desarrollo relativamente satisfactorio. [...] Por la utilidad que estaba teniendo y porque el organismo estaba funcionando adecuadamente*”. Esta razón es simplemente que: si se está realizando una tarea que es necesaria, de forma adecuada, el Gobierno debe apoyarla financieramente si su continuidad está amenazada por falta de recursos. La segunda razón por la cual estimaba que debía contarse con apoyo gubernamental era para desligar, o que no dependieran, el funcionamiento de la Junta y de los cursos financiados por esta, de los vaivenes y las tendencias del mercado de trabajo. Esto significa que en los momentos en que sube el desempleo, y por lo tanto hay menos aportes de los trabajadores y los empleadores al FRL, pero simultáneamente hay más personas amparadas al seguro de desempleo que demandan –haciendo uso de un legítimo derecho– recibir capacitación laboral y la beca por asistencia a la misma, debe existir un aporte del Gobierno que evite la desfinanciación del FRL.

Este punto de vista es diametralmente opuesto al del representante de los empleadores. Como fuera dicho con anterioridad, en el momento en que se decide que se comenzaría a recuadar el aporte de los empleadores, había una gran cantidad de fondos acumulados en el FRL, razón por la cual se decidió suspender los aportes al mismo durante un tiempo y luego ir reimplantándolos gradualmente. De acuerdo a Penino “ *Se estableció que el fondo no tiene que ser una instancia de acumulación de capital, sino que tienen que estar relacionados los ingresos con los egresos, y tener un pequeño ‘colchón’*. *El fondo debe tener un colchón de 4-5 millones de dólares y después los ingresos parejos con los egresos*”.

Cuando la Junta retomó la recaudación normal de los aportes, fue cuando estos descendieron de forma importante como consecuencia del aumento del desempleo y de la actividad informal, y por otro lado habían aumentado notoriamente los programas descentralizados financiados por el FRL, así como la cantidad de personas inscriptas para recibir capacitación en el marco del Programa de Reconversión Laboral.

Ante esta situación, el sector empresarial manifestó que era necesario reducir las becas que recibían los trabajadores por la asistencia a los cursos de capacitación y suspender o postergar alguno de los programas descentralizados. Se sostiene que “*desde el punto de vista empresarial era (la interpretación de la situación): si recaudamos tanto, no podemos gastar más que esa cantidad. Porque es lo que habíamos definido: un pequeño fondo, pero gastar lo mismo que recaudamos*”⁴³. En resumidas cuentas, la variable de ajuste en este esquema es el nivel de gastos.

Por otro lado, reconociendo que el actor sindical estimaba necesario el aporte del gobierno, Penino sostiene que la estrategia de ese actor puede haber sido la de forzar, o en todo caso no impedir, un desfinanciamiento del FRL como forma de presión para lograr el aporte gubernamental: “*La visión de los trabajadores: a ellos no les importaba que se desfinanciara el fondo, porque ellos habían insistido desde años atrás que el gobierno también tenía que aportar. Y la forma de lograr que el gobierno aportara era que el fondo se desfinanciara*”.

Resulta bastante evidente que este posicionamiento diferente sobre el modo en que debe resolverse el problema de la falta de recursos en el FRL haya llevado a que los actores entrevistados tuvieran diferentes opiniones acerca de la decisión del Ministro interino Luis Brezzo de no comprometer más recursos por parte de la JUNAE –lo que implicaba suspender los cursos del Programa de Reconversión Laboral y mantener en una escala muy reducida aquellos programas descentralizados para los cuales la JUNAE había asumido compromisos con terceros– y de las consecuencias de este acto.

En opinión del representante empresarial, era esa la única solución posible, dado el nivel de ingresos y de egresos que estaba teniendo el FRL en aquel momento. En parte asigna al PIT-CNT la responsabilidad de este hecho, al negarse aquel a reducir el monto de las becas y a proponer, por el contrario, nuevos y mayores egresos del FRL⁴⁴. Al respecto sostiene “*Siguieron forzando el Fondo para*

⁴³ Desde el punto de vista del autor hay una observación importante a realizar a este planteamiento, y es que no es lo mismo convenir que los ingresos van a estar en función de los egresos –argumento sobre el cual se basó la suspensión de los aportes del FRL con el común acuerdo de los interlocutores– a decir que los egresos son una función de los ingresos. Si bien el saldo en ambos casos sería el mismo, hay una diferencia fundamental en la causalidad entre las variables “ingresos” y “egresos”, que se estima denota una distinta valoración y jerarquización de aquello que motiva el gasto.

⁴⁴ Entre estos se menciona la inclusión en los cursos, de un módulo sobre seguridad e higiene en el trabajo, y la propuesta, rechazada por el sector empresarial, de incluir también un módulo de derecho laboral.

hacer cada vez más presión para que el gobierno aportara, y se encontraron con que vino Brezzo y en lugar de decir: 'el Fondo está desfondado, vamos a buscar de dónde aportar', dijo: 'se suspende todo. [...] Está perfecto, es lo que tenía que hacer'".

Este punto de vista sobre la interrupción de los cursos contrasta fuertemente con el de los otros dos entrevistados, el representante sindical y el ex Director de Empleo.

En primer lugar por considerar las consecuencias que genera para quienes están esperando recibir el curso de capacitación. Si se estima que estos cursos efectivamente son útiles, eficaces, para ayudar al trabajador desempleado a conseguir un nuevo empleo; y siendo la reinserción laboral de los trabajadores desocupados una desiderata para la JUNAE, la evaluación que se hace de la suspensión de los cursos no puede ser otra que muy negativa.

El representante de los trabajadores, por su parte, agrega otras tres consecuencias negativas a este hecho: en primer lugar, lo que identifica como la pérdida de credibilidad de la Junta ante la opinión pública, y las consecuencias que esto pueda tener sobre la propensión de los trabajadores desocupados a inscribirse para los cursos del PRL; en segundo lugar afirma que tiene consecuencias sobre la red de entidades de capacitación que estaba comenzando a formarse en torno de los cursos financiados por el FRL y; en tercer término, afirma que la actitud del Ministro interino generó, además de la renuncia del Director de Empleo, un clima de confrontación dentro de la Junta que en su opinión recién se estaba sobrepasando al momento de elaboración de este trabajo (comienzos de 2001).

El análisis que de este hecho hizo Dutra, no obstante las consideraciones sobre las consecuencias del mismo para los trabajadores desocupados, estuvo más centrado en su posición personal en tanto Director Nacional de Empleo, Presidente de la JUNAE y, muchas veces, tanto la cara visible como el motor de un proyecto de reformulación de las políticas de mercado de trabajo y de impulso a la formación profesional como estrategia de lucha contra el desempleo.

A lo manifestado en torno a la falta de apoyo político al proyecto agrega que *"Llegado diciembre y decir 'no comprometan un peso más' era pedirme que borre con el codo lo que escribí con la mano durante cinco años. ¿Cómo me presento yo públicamente después de todo el discurso, después de todo el lío que armé en este país, y resulta que ahora digo que no se puede dar más cursos porque no hay más plata. Es como que el Ministro de Salud Pública se parara, en una epidemia de meningitis y dijera que no hay más plata para comprar vacunas"*.

Surge con bastante claridad del análisis de las entrevistas que hay diferentes valoraciones y jerarquización por parte de los actores, tanto respecto de la utilidad de los instrumentos que la DINA y la JUNAE han diseñado para intentar mejorar las posibilidades de reinserción laboral de trabajadores amparados al seguro de desempleo y de grupos sociales particularmente desfavorecidos con

relación al mercado laboral, como respecto del hecho de que tenga que existir una institución que se ocupe de diseñar instrumentos para estos colectivos.

Sobre el particular debe decirse que el autor percibe que las necesidades sociales para las cuales son diseñados este tipo de programas muchas veces no son percibidas como tales por parte de muchos exponentes del sistema político ni por la sociedad tomada en su conjunto. Se estima que son consideradas como algo intermedio (difícil de definir) entre necesidades y aspectos que optimizarían el funcionamiento del sistema social en caso de que fueran adecuadamente atendidos. Esto lleva a que puedan tomarse medidas como las de suspender todas las actividades de un programa de reconversión laboral porque los fondos con los cuales el mismo venía funcionando se iban a agotar. Se tiene la impresión de que el razonamiento detrás de este tipo de medidas es “si hay fondos, bien, que se usen. Si no hay fondos, mala suerte, no hay programa de reconversión laboral”. De ahí que se tenga la impresión de que este tema, y otros de los que suelen ser considerados “sociales”, no son percibidos como necesidades.

Otro tema que fue tratado con los entrevistados y sobre el cual surgieron reflexiones interesantes fue el del relacionamiento entre el Ministerio de Trabajo y el equipo económico del gobierno (Ministerio de Economía y OPP). Un aspecto rescatable de esto fue la diferencia de las percepciones respecto del grado en que el primero estaba influido y/o guiado por el segundo. Mientras que los representantes de los trabajadores y los empleadores tenían la percepción de que esta influencia era notoria, de que el Ministerio de Trabajo y la DINAE en concreto estaban “subordinados” o al menos fuertemente influidos por el equipo económico, el ex Director de Empleo (que podría suponerse que sería uno de quienes recibiría la “presión” en caso de que esa relación fuera efectivamente así) tiene una impresión diferente de las cosas: “ *Creo que el Ministerio pudo trabajar de esta manera durante cinco años porque tenía sus propios recursos. [...] Se dio el caso de que el Ministerio tenía muchos recursos y pudo darse el lujo de mantener su propia postura. No escribir los deberes que le mandaba el equipo económico*”.

Es evidente que el hecho de que el FRL se financie (hasta ahora) con fondos que provienen de los aportes de trabajadores del sector privado y de los empleadores y no dependa del gobierno para su conformación, le da una autonomía de funcionamiento a la DINAE - JUNAE que otros organismos ministeriales no poseen ni remotamente. Sin embargo, no hay que olvidar que los cargos de Ministro de Trabajo y de Director Nacional de Empleo son cargos políticos, y esto los coloca en una posición de independencia relativa respecto del gobierno.

En el segundo capítulo de este trabajo, en cual se abordara el tema del diálogo social en los sistemas de relaciones laborales desde una perspectiva fundamentalmente de índole conceptual, se planteó la posibilidad de que el diálogo social sobre formación profesional podía eventualmente “derramar” hacia otros temas, facilitando el diálogo y la consecución de acuerdos sobre otros temas.

Consultados los protagonistas sobre si ellos estimaban que esto era así en el caso de la Junta Nacional de Empleo, las respuestas que se obtuvieron fueron negativas. El fundamento de esta impresión, en el caso en que fue expuesto (por el representante de los trabajadores), era que las organizaciones estaban “*muy compartimentadas*”, que faltaban vasos comunicantes entre los distintos componentes de la estructura organizacional, lo cual hacía que lo que se avanzaba sobre un tema –que podía estar a cargo de una secretaría en particular– no necesariamente se trasladara a otras secciones de las organizaciones, que a su vez estuvieran a cargo de otras negociaciones o diálogos.

También se manejó, por parte de la misma fuente, la posibilidad de que esto ocurriera en el futuro, lo cual concordaría con lo expuesto por Ermida en la entrevista sobre el tema en particular del diálogo social, en el sentido de que el diálogo social sobre formación profesional en nuestro país es muy reciente y que los efectos del mismo sobre otras áreas podían llegar a verse en el futuro.