

*Evaluación del Convenio Específico de
Capacitaciones: UTU, INEFOP y Mides.*

Documento de trabajo N° 43

Julio de 2016

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Marina Arismendi – Ministra

Ana Olivera - Subsecretaria

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat.

División de Evaluación. Director: Martín Moreno.

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo / Equipo: Fabricia Assandri, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia De Rosa, Thomas Evans, Cecilia Giambruno, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Mario Real.

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco/Supervisoras de Campo: Belén Masi, Natalia Reyes/ Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Agustina Bentacor, Ivanna Colman, Luciana Cribari, Karen Cuelho, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Ignacio Linn, Juan Meyer, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, María José Sica.

División de Monitoreo. Director: Virginia Sáenz.

Departamento Sistemas y Procesos: Gonzalo Dibot / Equipo: Luciana Bonilla, Lucía del Castillo, Elina Gómez.

Departamento Planificación y Diseño: Ana Laura Casotti / Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik, Alejandra Triñanes.

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Luis Lagaxio

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Karina Colombo / Equipo: Natalia Caballero, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Laura Zacheo. **Departamento de Geografía:** Guillermo D'Angelo / Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz. **Encargada Oficina de Búsqueda:** Mercedes Rodríguez, Matías Bleier. **Departamento Administración y Soporte:** Diego Martínez / Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti. **Departamento de Trabajo de Campo de Programas:** Israel Falcón. Adjunto: Jorge Vera. / Coordinadores: Melissa Faggiani, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

Observatorio Social. Director: Manuel Píriz.

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti / Equipo: Carolina Guidott, Julio Llanes, Lucia Villamil.

Departamento de Repertorio de Programas Sociales: Paola Castro / Equipo: Fabián Carracedo, Alejandro Guedes, Fanny Rudnitzky, Susana Tomé.

Sistema de Información Integrada del Área Social. Director: Milton Silveira

Coordinador informático: Guillermo Gelós / Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Marcelo Lozano, Diego Olave.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Mayo de 2014

18 de Julio 1453. CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1854

Correo electrónico: aermida@mides.gub.uy; lcosse@mides.gub.uy; vrojo@MIDES.gub.uy; mmoreno@mides.gub.uy

www.mides.gub.uy

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	7
Resultados de la Evaluación	10
I. Diseño del institucional del Convenio	10
a. Roles y responsabilidades	10
b. Objetivos del convenio MIDES-UTU-INEFOP	13
c. “Construcción de la demanda”	15
II. Proceso de Implementación.....	20
a. Convocatoria e inscripción	20
b. Adaptación de las capacitaciones a la población.....	21
c. Análisis de modificaciones 2015: educadores, pre-inicio y viáticos.....	23
d. Articulación <i>intra</i> Mides	26
III. Sugerencias de los entrevistados	27
IV. Principales fortalezas y dificultades en el Diseño y la implementación del Convenio.	31

Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene un resumen de los resultados de la evaluación de la implementación del Convenio de capacitación específica firmado entre el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (CTP – UTU) y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) para sus ediciones 2014 y 2015.

El objetivo de dicho Convenio según la letra del mismo es contribuir a la integración sociolaboral y la continuidad educativa de los participantes de diversos programas del Mides, mediante cursos de capacitación específica dictados por UTU con contenidos transversales a cargo de INEFOP.

En el convenio se establece la realización de actividades de capacitación profesional específica para un máximo de 700 participantes provenientes de los programas Mides (Cooperativas Sociales, Fortalecimiento a Emprendimientos Productivo, Inserción laboral, ex participantes de Uruguay Trabaja, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, PASC, PPL (PISC, JISC), cupos para población objetivo de INEFOP).

Durante la implementación del Convenio en el año 2014, se realizaron 8 capacitaciones en los siguientes Departamentos: Canelones, Colonia, Montevideo, Río Negro, Rivera y Soriano. En el año 2015 se realizaron 19 capacitaciones en Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres.

A continuación se presentaran los principales resultados de la evaluación.

Desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en la gestión e implementación del Convenio, este se constituye en una buena oportunidad de coordinación y articulación inter institucional que debe ser mejorada para lograr sortear con éxito las diferentes lógicas de cada una de las instituciones firmantes del mismo. Estas lógicas institucionales muchas veces se vinculan a los objetivos y cometidos de cada una de las instituciones, y otras veces se reflejan en su funcionamiento.

Desde el INEFOP, se señala que el objetivo de formar parte del Convenio es aprovechar la capacidad de convocar personas y de recabar demandas de capacitación que tiene el Mides y que no tiene el INEFOP por falta de recursos humanos, por lo que la mayor ventaja del Convenio es lograr relevar demanda de capacitación y convocar población que necesita capacitarse.

Para UTU se torna importante formar parte del Convenio porque le permite llegar a zonas donde normalmente la UTU como institución no llega porque no tiene Escuelas ni infraestructura en dichas zonas, y de esa manera las personas pueden acceder a capacitarse. De esta forma, para la UTU el convenio colaboraría con el proceso de re-vinculación educativa de ciertos sectores particularmente relegados.

Desde el Mides, el objetivo de formar parte del convenio tiene que ver con capacitar a participantes de programas prioritarios y de programas de la DINESIL, pero también lograr

unificar las demandas de capacitación del Mides hacia INEFOP. La idea fue relevar la demanda de cada oficina territorial y generar así una demanda unificada para el INEFOP, de forma tal de que exista un solo referente Mides para el INEFOP.

Respecto al funcionamiento de cada institución, el Mides se gestiona de una manera más flexible que INEFOP y UTU.¹ El Mides orienta su acción de manera flexible adaptándose a las especificidades de cada intervención. En el caso de INEFOP, hay ciertos procedimientos que hay que cumplir para poder ejecutar el financiamiento de las capacitaciones, y en el caso de UTU también hay procedimientos para la asignación de horas docentes, de docentes, de insumos, etc. Desde estas dos instituciones, se manifiesta la necesidad de que el Mides tenga un accionar más formal con previsión de corto, mediano y largo plazo; y que se ajuste a lo acordado en el momento de la planificación. Desde el Mides, se cuestiona lo “burocrático” (asociado a la rigidez sobre todo) en los procedimientos propia del INEFOP.

Estas diferentes lógicas llevan a diversos tipos de problemas: dificultades en la articulación inter institucional; necesidad de redefinir las capacitaciones a dictar por encontrarse desactualizada la demanda que se había relevado mucho tiempo antes; inicio tardío de las capacitaciones debido a cambios sucedidos a último momento; y falta de definición clara de roles de cada uno de los actores involucrados.

Es importante señalar que debido a que los roles y los objetivos del Convenio están escasamente definidos en la letra del mismo, fue necesario reconstruirlos en la evaluación a partir del discurso de los actores involucrados en su implementación. Los objetivos, roles, responsabilidades y otros aspectos se fueron definiendo mayoritariamente durante el proceso. En este sentido se considera necesario definir claramente los roles de cada una de las instituciones participantes así como de otros actores vinculados a la implementación del Convenio. En particular, se considera fundamental definir desde el comienzo el rol a desempeñar por parte de los Programas Mides que fueron convocados a participar sin explicitar qué implicaría su participación. En la práctica, tuvieron una participación muy activa y fundamental durante todo el proceso (convocatoria, selección, seguimiento) pero no fue establecido así desde el inicio.

A partir de lo recogido en las entrevistas a los actores involucrados en la implementación del Convenio, se señala que trata de una oportunidad para acercar propuestas de capacitación a población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, así como para implementar capacitaciones en pequeñas localidades a las que no se podría llegar sin el alcance territorial del Mides. Es una propuesta que llega al territorio y en este sentido se valora como muy positiva por parte de todos los entrevistados porque además permite a las personas un acercamiento al mundo laboral y/o educativo.

¹ Este problema se evidenció en las dificultades que generó para INEFOP y para UTU los cambios en los cursos a realizarse en cada localidad, producto del proceso realizado sobre todo por el Mides de “actualizar” la oferta de acuerdo a la demanda del lugar, y cambiar los cursos inicialmente planteados en la letra del Convenio.

Asimismo, desde el equipo central de la UTU así como por parte de docentes, educadores y orientadores, se señala que se trata de una instancia que podría impactar en las trayectorias educativas de los participantes en el sentido de que se considera una instancia “puente” para la incorporación a la UTU o a otras instituciones del sistema educativo. Sin embargo, los operadores (docentes, educadores y orientadores) sostienen que las capacitaciones no estarían teniendo incidencia en la inserción laboral de los mismos aunque sí en la adquisición de hábitos y competencias genéricas para desempeñarse en el mundo del trabajo.

En general se considera que la edición 2015 fue mejor que la del año 2014 en lo que refiere a la sostenibilidad, finalización y aprobación de las capacitaciones. La incorporación de la instancia de pre inicio, de los viáticos y de la figura del educador, son considerados factores clave en la sostenibilidad.

Las principales problemáticas encontradas, además de la existencia de cierta imprecisión en la definición de roles y objetivos, fueron las siguientes:

- dificultades en la articulación intra-Mides que repercuten en el funcionamiento de las capacitaciones;
- dificultades en el proceso de definición de capacitaciones a implementar, lo que implicó problemas administrativos y burocráticos para el INEFOP y la UTU;
- dificultades en las etapas de convocatoria e inscripción lo que repercute en el desarrollo de la capacitación ya que son etapas que influyen y pueden determinar el funcionamiento del resto de las instancias de implementación;
- dificultades para sostener las capacitaciones por parte de los participantes, por lo que se considera necesario adaptar de mejor manera la capacitación a la población;
- demora en el suministro de insumos y materiales para desarrollar las capacitaciones lo que puede generar ansiedad o desmotivación en los participantes, cuyas expectativas se basan en la rápida incorporación de conocimientos a través de la práctica;
- incorporación tardía del módulo de orientación laboral.

Otro aspecto relevante señalado por la gran mayoría de los entrevistados, es la necesidad de que la demanda de capacitación se construya teniendo en cuenta las oportunidades laborales de la zona, así como las características y necesidades de los territorios. Esto se logró en muy diferente medida en las distintas propuestas, y en muy pocas de manera completa.² Para esto

² Existen tres casos de capacitaciones propuestas que responden en buena medida a necesidades y oportunidades detectadas en los territorios. En primer lugar el caso de la capacitación en galletería en Paso de la Cruz (Río Negro). En este caso se detecta una potencialidad a nivel productivo en la localidad, que tiene que ver con la ausencia de comercios de elaboración de pan. De esta manera el curso se ancla con la posibilidad de generar un emprendimiento productivo posterior, que parece contar con un terreno fértil. En segundo lugar el curso de bioconstrucción en Cantera del Zorro. En este caso el curso se liga a una necesidad inmediata vinculada al tema de la vivienda, tanto a nivel de autoconstrucción

se considera fundamental la participación de todos los actores en la definición de las capacitaciones (lo que implica la participación de los referentes de cada institución firmante del Convenio, de los referentes de Programas Mides, pero también de los educadores, orientadores y docentes, y de los equipos técnicos que trabajan en territorio). Para los referentes de los Programas del Mides, para los docentes, educadores y orientadores así como para los técnicos que trabajan en territorio, se torna necesaria su participación debido al conocimiento que tienen del mismo (tanto de las posibilidades de empleo y formación de la zona, como de las redes existentes).

La gran mayoría de los entrevistados también resaltan la necesidad de que las capacitaciones se adapten a la población objetivo del Convenio. En este sentido se señala que los requisitos deben establecerse tomando en consideración el perfil de la misma³, que se deben generar herramientas para resolver las tareas de cuidado de los participantes mientras asisten a las capacitaciones, y que se debe tener en cuenta el lugar de residencia a la hora de la inscripción de forma tal de contemplar que la concurrencia a la capacitación no implique traslados largos o complejos. Cabe destacar que desde el equipo central de INEFOP y de UTU, desde los Programas del Mides que participaron de la implementación del Convenio, así como por parte de los educadores, docentes y orientadores, se señala la necesidad de discutir si las capacitaciones son adecuadas (en términos del perfil exigido para cursarlas, contenidos, duración, nivel de exigencia) para participantes de programas prioritarios del Mides, de forma tal de evitar que se generen falsas expectativas y/o frustraciones

como a la posibilidad de que sea una salida laboral. En tercer lugar se puede mencionar la capacitación en auxiliar de alojamiento en Maldonado, relacionada directamente con uno de los principales sectores económicos del departamento y que cuenta con una clara salida laboral.

³ En términos generales es población que sufre múltiples vulnerabilidades, que se encuentra desvinculada del sistema educativo, y alejada del mercado formal de trabajo, con todo lo que esto implica desde el punto de vista de las competencias transversales.

Introducción

El presente documento contiene una evaluación de la implementación del Convenio de capacitación específica firmado en el año 2014 entre el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP – UTU) y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) para sus ediciones 2014 y 2015.

El objetivo de dicho Convenio según la letra del mismo es contribuir a la integración sociolaboral y la continuidad educativa de los participantes de diversos programas del Mides, mediante cursos de capacitación específica dictados por UTU con contenidos transversales a cargo de INEFOP.

En el convenio se establece la realización de actividades de capacitación profesional específica para un máximo de 700 participantes provenientes de los programas Mides (Cooperativas Sociales, Fortalecimiento a Emprendimientos Productivo, Inserción laboral, ex participantes de Uruguay Trabaja, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, PASC, PPL), y cupos para población objetivo de INEFOP.

Los cursos lo imparten docentes de UTU, cuentan con la participación de la figura del Educador (incorporado para el edición 2015) que colabora en la sostenibilidad del curso por parte de los participantes (articulando con los referentes de los programas Mides que derivan participantes participantes), y con la figura del Orientador Laboral que trabaja con los participantes en un módulo específico orientado a la vinculación con el mercado laboral.

Durante la implementación del Convenio en el año 2014, se realizaron 8 capacitaciones en los siguientes Departamentos: Canelones, Colonia, Montevideo, Río Negro, Rivera y Soriano. En el año 2015 se realizaron 19 capacitaciones en Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Salto, Tacuarembó, Treinta y Tres.

En los siguientes cuadros se presentan las capacitaciones dictadas en cada localidad y Departamento, el grupo inicial para cada una de las capacitaciones, la cantidad de personas que finalizan y la cantidad de personas que aprueban, para la edición 2014 y 2015.

Cuadro 1. Capacitaciones para el año 2014.

Capacitación	Departamento	Localidad	Grupo inicial	Finalizan	Aprueban
Conservación de alimentos	Río negro	Young	20	11	11
Obra seca	Colonia	Colonia del sacramento	20	6	6
Galletería	Rivera	Rivera	20	11	11
Áreas verdes	Soriano	Enrique Rodó	20	5	5
Corte de cabello	Montevideo	Montevideo	20	11	10
Maquillaje	Montevideo	Montevideo	20	12	12
Obra seca	Montevideo	Montevideo	20	11	11
Huerta orgánica	Canelones	Colonia berro	20	7	7
Total			160	74	73

Como se desprende del cuadro, en el 2014 aprueban las capacitaciones 73 personas de las 160 iniciales (46 %).

Cuadro 2. Capacitaciones para el año 2015.

Capacitación	Departamento	Localidad	Grupo inicial	Finalizan	Aprueban
Cocina familiar	Montevideo	Montevideo	24	22	22
Brushing	Montevideo	Montevideo	22	19	15
Sanitaria	Montevideo	Montevideo	22	13	9
Básico en instalación eléctrica	Montevideo	Montevideo	20	14	8
Bioconstrucción	Montevideo	Montevideo	20	16	14
Galletería	Canelones	Atlántida	22	15	15
Motores 2 tiempos	Canelones	Barros blancos	20	10	10
Conservación alimentos	Colonia	Centro penitenciario Piedra de los Indios	22	22	22
Panadería	Colonia	Centro penitenciario Piedra de los Indios	23	17	17
Sanitaria	Tacuarembó	Tacuarembó	23	21	21
Galletería y pan artesanal	Treinta y tres	Treinta y tres	22	20	18
Corte cabello	Artigas	Artigas	24	23	23
Cocina básica	Artigas	Artigas	25	24	24
Operador Informático	Salto	Salto	22	22	22
Auxiliar de Alojamiento	Maldonado	Maldonado	21	21	21
Alambrado	Cerro largo	Fraile muerto	16	8	8
Brush. Maquillaje y manicure	Montevideo	Santiago Vázquez	15	12	12
Galletería y pan artesanal	Rio negro	Paso de la cruz	23	22	21
Básico en administración y gestión empresarial	Paysandú	Paysandú	23	11	11
Total			409	332	313

Como se desprende del cuadro, en la edición 2015 el número total de egresados fue de 313 de las 409 iniciales (77 %).

De forma tal de contribuir al conocimiento del Convenio (de su proceso de implementación con el fuerte componente de articulación que implica), así como a la mejora del mismo, se realizó

una evaluación exploratoria utilizando una metodología cualitativa. De esta forma se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados entre los que se encuentran representantes de la comisión técnico-política, representantes de Programas, Divisiones y Direcciones, docentes, educadores y orientadores laborales. En total se realizaron 7 entrevistas a Referentes de las siguientes instituciones, direcciones y programas: UTU, INEFOP, Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL), Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT,) División Socio-Educativa del Mides, Cercanías y Jóvenes en Red.

Es importante señalar que debido a que los roles y los objetivos del Convenio están escasamente definidos en la letra del mismo, fue necesario reconstruir los mismos a partir del discurso de los actores involucrados en su implementación.

Resultados de la Evaluación

I. Diseño del institucional del Convenio

a. Roles y responsabilidades

El Convenio fue firmado entre el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP – UTU) y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

La Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral y la División Socioeducativa de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural son las referentes por parte del Mides, pero de la implementación del Convenio también participan los siguientes programas y direcciones del Mides: Cercanías, Jóvenes en Red, Programa de atención a personas en situación de calle (PASC), Uruguay Crece Contigo (UCC), y la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT)

Los roles de cada una de las instituciones firmantes del Convenio se encuentran escasamente definidos en la letra de dicho Convenio. Los roles y responsabilidades asignados a cada actor durante la implementación del Convenio en algunos casos están claros para todos los entrevistados, y en otros aparecen diferencias sobre las responsabilidades de cada uno, e incluso roles confusos.

Según la letra del convenio se determina la siguiente distribución de roles y responsabilidades: i) La **convocatoria de los participantes** es realizada por el Mides; ii) Las **inscripciones** están a cargo del Mides con la participación de INEFOP en la conformación de los grupos; iii) El módulo de **capacitación específica** está a cargo de CETP-UTU.

Tanto la UTU, el INEFOP como el Mides, deben integrar la Comisión Técnica establecida por el Convenio. En dicha Comisión se informa y se toman decisiones sobre:

- las capacitaciones que se van a dictar,
- los docentes a cargo de las mismas,
- los lugares en los que se van a dictar las capacitaciones,
- fechas de inicio y entrega de certificados,
- el funcionamiento de los cursos, entre otras cosas.

Además, las tres instituciones integran la Comisión de Seguimiento que está integrada por dos Directores políticos del INEFOP (del Consejo Directivo), o en su defecto un asesor, y personas con capacidad de decisión política nombradas por la UTU y el Mides. Dicha Comisión nunca se había reunido hasta el final de la edición 2015, momento en el que se reunió por primera vez. El Convenio establece que dicha Comisión se debe reunir cada 15 días, pero en la práctica se convoca cuando hay algún asunto que solucionar a nivel político o jerárquico.

Respecto a esto, la modalidad de trabajo establecida por el convenio indica la creación de una Comisión de Seguimiento Interinstitucional, con la finalidad de *“coordinar, hacer un seguimiento de todas las actividades de capacitación y evaluar la ejecución del convenio.”* (Convenio Mides-UTU-INEFOP, 5/9/2014). Esta Comisión existe desde la edición 2014.

Es importante resaltar que varias de las responsabilidades y de los roles no estuvieron claramente definidos, tanto en la letra del convenio como durante la implementación de los cursos. Entre las tareas que se puede señalar que no están claras a quién corresponden, destaca la de **inscripción** (que según la mayoría de los entrevistados la debe realizar Mides, y según los referentes de DINESIL del Mides la debe realizar la UTU, sin embargo en la letra del convenio se establecía que *“Las inscripciones estarán a cargo de Mides, con participación de INEFOP en la conformación grupal”*); tampoco está claro si el **seguimiento** debe ser realizado por UTU, INEFOP o Mides; y tampoco quién es el encargado de realizar la **entrega de certificados**, si INEFOP o Mides. También resulta confuso el rol o las responsabilidades asignadas a los **programas** que participan de la implementación del Convenio.

Participación de programas Mides

Como ya se señaló, el Convenio establece que la población objetivo de las capacitaciones son los participantes de varios de los programas del Mides.

Algunos actores del Mides consultados manifiestan que los programas colaboraron para suministrar insumos para la construcción y el relevamiento de la demanda de capacitación, para establecer capacitaciones. Es importante señalar que se menciona que este podría ser un rol a asumir y que por las vías de los hechos fue asumido, pero que no está establecido así en el Convenio. Sin embargo, algunos entrevistados de los programas manifiestan que no se consultó para la construcción de la demanda y que sería importante poder consultar a los equipos de los programas a la hora de definir las capacitaciones, de manera de aprovechar su conocimiento de las realidades locales y de la oferta laboral existente en la zona.

Se subraya la participación de JER y Cercanías durante todo el proceso de implementación del Convenio, acompañada generalmente de una muy buena valoración de su participación. Ambos participaron también de la Comisión de Seguimiento ya que la DINESIL convocó a los programas a participar de la misma desde un principio, en el entendido de que tenían que estar presentes en la gestión, debido al despliegue que los programas tienen en territorio, y en el caso de JER también a los objetivos del programa.

En la letra del Convenio se establecía que UTU y Mides estaban encargadas de conseguir los locales para el desarrollo de los cursos. En la práctica, como el programa JER tiene una fuerte presencia en territorio, se encargó de identificar locales comunitarios, comisiones de vecinos, clubes deportivos, etc., lugares de referencia para la población, de manera rápida para que luego UTU corroborara que los locales cumplieran con los requisitos para el dictado de los cursos.

Esto permitió un abordaje fuertemente territorial. Los cursos llegaron a más territorios y personas que si hubieran optado solo por los locales de la UTU. Los locales de UTU en general están en zonas más urbanas, tiene la infraestructura adecuada, pero no llegan a los territorios a los que puede llegar el Mides. Además, a JER se le solicitó que nombrara una suerte de “referente territorial”, y se nombró un coordinador de equipo de las zonas en las que las Oficinas Territoriales habían identificado determinadas demandas. Con ese coordinador de equipos se gestionaban diferentes temas como los locales. En este sentido, se señala que la participación de JER fue muy activa e importante, entre otras razones por la presencia que tiene en territorio.

Algunos entrevistados sostienen que los programas tienen la responsabilidad de identificar personas para pre inscribir a las capacitaciones. Además, señalan que los programas realizan el acompañamiento y seguimiento de participantes que participan del Convenio siendo además beneficiarios de programas como UCC, Cercanías y JER. Es importante señalar que desde los programas se considera que ellos deberían realizar el acompañamiento de las personas que participan del Convenio y de otro Programa, pero desde el lugar que el programa ya lo venía haciendo. El trabajo que ya se viene haciendo desde cada Programa se continúa, incorporando la capacitación para apoyar a las personas en la inclusión a las capacitaciones.

Algunos entrevistados destacan por un lado que esta solución resulta lógica porque se trata de población MIDES, pero por otro, argumentan que esto generó ciertas tensiones institucionales porque agregó tareas imprevistas a los programas prioritarios, imponiéndoles la necesidad de disponer de mayores capacidades para el seguimiento cercano de los participantes.

Los entrevistados referentes de los programas consultados también señalan la importancia de que los equipos de los programas articulen con los educadores de los cursos, que realicen un trabajo de referencia y contra referencia con la figura del educador del curso. Se señala la importancia de este tipo de articulación entre el educador y los equipos de los programas, ya que estos trabajan con una modalidad de proximidad con al familia. Los programas tienen un abordaje territorial para articular con otros equipos en pro de coordinar y generar las condiciones para facilitar el acceso y el sostenimiento de ese acceso, lo que debería ser aprovechado por los educadores.

Según varios entrevistados de los programas, no se estableció con claridad el rol de cada uno desde el inicio. Luego de iniciado el proceso, se los convocó para que formen parte de la gestión del Convenio, rol que no estaba claro cuando tampoco lo estaban las responsabilidades del Mides y de cada uno de las instituciones firmantes del Convenio. El rol y las responsabilidades de cada programa se fueron construyendo en el transcurso del proceso, pero desde un principio se entendía que su responsabilidad era hacer llegar las propuestas de capacitación a los equipos de territorio para que los mismos sugirieran pre inscriptos de acuerdo a los intereses de las personas, y no la gestión del Convenio. No estuvo definido previamente el lugar de cada programa. Se manifiesta la necesidad de discutir y definir claramente lo que se espera de la participación de cada programa, y si es pertinente una participación más activa en la gestión. Todos los actores valoran muy positivamente esta

participación, y existe un reconocimiento de la importancia del apoyo brindado para el desarrollo del convenio.

b. Objetivos del convenio MIDES-UTU-INEFOP

En este apartado se presentan los objetivos del Convenio señalados por los diferentes actores participantes de la implementación del Convenio. Según la letra, el objetivo es **contribuir a la integración sociolaboral y la continuidad educativa de los participantes de diversos programas del Mides**, mediante cursos de capacitación específica dictados por UTU con contenidos transversales a cargo de INEFOP.

En el convenio se establece la realización de actividades de capacitación profesional específica para participantes provenientes de los programas Mides y prioritarios (Cooperativas Sociales, Fortalecimiento a Emprendimientos Productivo, Inserción laboral, ex participantes de Uruguay Trabaja, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC), Personas Privadas de Libertad (PPL), y cupos para población objetivo de INEFOP).

Dentro del conjunto de actores entrevistados, quienes pertenecen al equipo técnico del MIDES son los que identifican claramente los dos objetivos del convenio. Señalan que la socialización a través de los talleres y los cursos de formación específicos, significan un medio para alcanzar dos objetivos generales: el fortalecimiento de las trayectorias laborales para una futura reinserción en el mercado laboral formal y/o la revinculación educativa de la población vulnerable. La integración a un grupo de trabajo y la adquisición de rutinas que implican asumir pautas de convivencia y un compromiso a mediano plazo, se visualizan como pasos previos y necesarios para la consecución de esos objetivos.

Por su parte, tanto desde la UTU como desde INEFOP se reflejan visiones más acotadas, en función del rol que les toca desempeñar a cada uno en el convenio.

Desde la UTU, se pone el acento en la dimensión educativa como un objetivo central de su participación. Entienden que el contacto con los cursos de formación brindados en los talleres, por parte de la población desvinculada y sin posibilidades de acceso a la oferta formal de la institución, constituye potencialmente una vía de relacionamiento posterior con la misma.

Por eso ven este acercamiento a nivel territorial de estos cursos no formales, como un primer escalón de refamiliarización con el aprendizaje y como una oportunidad para remover barreras subjetivas en relación a la práctica sistemática de actividades educativas.

En tanto INEFOP, tiene una perspectiva de los objetivos estrictamente centrada en un proceso de capacitación de estas personas, adaptado a las demandas del mercado de trabajo.

Desde el equipo del MIDES se señala que esta segmentación de objetivos y visiones, generó algunas tensiones. Por ejemplo, hubo visiones encontradas con INEFOP en relación al tipo de centros e infraestructura adecuados para la provisión de los cursos.

Mientras que desde el MIDES, el abordaje más amplio de intervención social apuntó a un diseño de implementación apelando a la articulación territorial y la gestión comunitaria de los centros, desde INEFOP se pensaba inicialmente en el uso de la infraestructura estatal para el dictado de los cursos.

También observan que el perseguir objetivos específicos de cada institución orienta a los participantes del convenio hacia intereses que en ocasiones se tornan difíciles de compatibilizar, dificultando la articulación interinstitucional.

Un ejemplo de ello, es que los intercambios y devoluciones de información desde la UTU e INEFOP hacia el MIDES, se remiten al monitoreo del desempeño de la población en los cursos (asistencia, desvinculación, etc.). Estos criterios meramente técnicos se perciben como insuficientes desde una perspectiva de derechos que pretende ligar estos aspectos específicos a las situaciones globales que afectan a las personas y producen esos resultados.

“INEFOP mide la intervención en términos cuantitativos de egresos, y no se mide la intervención social así. Y ellos tienen un control, porque les pagan por persona, a UTU le pagan por persona que egresa. A su vez UTU tiene objetivos que no son la intervención social, más allá de que hacen intervención social en la práctica, tienen objetivos educativos, entonces por ejemplo mandan informes de desvinculación todas las semanas que hacen los educadores, pero a mí no me interesa la desvinculación en términos de por qué se desvincula una persona... yo debería estar haciendo algo para que no se desvincule, o que si se desvincula es porque tiene un problema mayor, entonces como Mides debería ayudarlo con el tema mayor que hace que se desvincule”. (Equipo central - Mides)

Otra cuestión referida por integrantes del equipo central MIDES, es que esa tensión entre objetivos queda plasmada en la práctica a través de las propias demandas y aspiraciones planteadas por la población destinataria del convenio.

En varias ocasiones, las expectativas de los participantes respecto a estas instancias de capacitación no se orientan hacia un proceso de mediana o larga duración, a través de la sucesiva participación en espacios educativos y laborales. Más bien, responden a una lógica de corto plazo donde se prioriza la intención de una rápida inserción laboral.

“para algunos (participantes) es: capacitame en esto para conseguir trabajo lo más inmediatamente posible en esto, para la mayoría, pero para otros es un medio para la continuidad educativa, y con la población de JER nosotros somos consientes de que esto es así”. (Equipo Central - Mides)

Por otra parte, los docentes, educadores y orientadores, señalan que no tienen un conocimiento en detalle de los términos del convenio y cuando se incorporan tienen una idea muy vaga. Por eso, apelan más bien a indicar los objetivos parciales que se desprenden de su rol específico en el convenio. Debido a que estos actores se vincularon al convenio en su etapa de implementación, luego de la definición de los objetivos y el diseño de los cursos, algunos señalan que fueron construyendo un mapa más general a partir de la coordinación e intercambio con los demás responsables institucionales.

De parte de los docentes, puede sintetizarse una visión generalizada en el sentido de que el objetivo de los cursos es brindar una formación básica para una inserción laboral rápida, mientras que los educadores y orientadores mencionan en mayor medida la revinculación educativa y la reinserción laboral como dos objetivos con el mismo grado de relevancia.

Cuadro 3. Visión sobre objetivos, temporalidad de las capacitaciones y lógica institucional

Institución	Énfasis en Objetivos	Énfasis en Temporalidad	Lógica Institucional
INEFOP	Laboral	Corto plazo	Rígida / planificada
UTU	Educativo	Largo plazo	Rígida / planificada
Mides	“Intervención social”	Conviven corto y largo plazo	Flexible / baja planificación

Fuente: Elaboración propia a partir del discurso de los entrevistados.

c. “Construcción de la demanda”

Uno de los aspectos centrales en los que se concentró la evaluación tiene que ver con lo que se denomina por algunos actores de la centralidad del Convenio como “construcción de la demanda”. En primer término, y desde este punto de vista, la construcción de la demanda tiene que ver con el proceso participativo que daría como resultado una agenda de capacitaciones específicas en función de necesidades y preferencias de las comunidades locales, y de disponibilidades de los actores institucionales que participan del Convenio. Es decir, es el proceso por el que se conjugan la demanda y la oferta de capacitación en cada territorio.

De esta manera, en términos ideales, la construcción de la demanda responde a tres factores: i) intereses o inquietudes de la población objetivo, que en este caso tiene que ver básicamente con participantes de programas prioritarios del Mides; ii) características económico-productivas de la zona o la región en que se pretende implementar el curso, es decir, necesidades concretas de los sectores económicos que tienen presencia, así como otro tipo de necesidades de las comunidades locales; y iii) disponibilidad en cuanto a infraestructura, y recursos humanos por parte de las instituciones que llevan adelante el Convenio en los distintas zonas. De esta manera, las propuestas de capacitación deberían contar con población interesada en la especificidad del curso, ofrecer una perspectiva concreta para las personas participantes de aplicar los conocimientos adquiridos, y contar con los docentes, locales y materiales necesarios.

Según surge de las entrevistas en profundidad, en la edición 2015 del Convenio, la determinación de los cursos respondió a estos factores en distinta medida. En la mayoría de los casos respondió a intereses de la población beneficiaria (mediados por técnicos sociales en territorio), y a la disponibilidad de locales y docentes por parte de UTU. Sin embargo, existieron casos en que se tuvo en cuenta el entorno productivo, las necesidades de la zona, y

la eventual salida laboral. Dentro de estos últimos casos destacan las experiencias de las localidades de Maldonado, Paso de la Cruz (Río Negro), y de la zona de Cantera del Zorro en Montevideo.

En la limitada e incompleta definición de los roles y responsabilidades de cada actor, en términos operativos la tarea de la construcción de la demanda, según todos los entrevistados, recayó sobre el Mides. Más específicamente en las figuras de los referentes territoriales de los programas para la edición 2014⁴, y luego en los equipos técnicos territoriales de algunos programas, y en las Oficinas Territoriales del Mides. Según se menciona en muchas de las entrevistas, los equipos de JER tuvieron un peso muy importante en este sentido. Sobre este proceso, desde la Dirección Nacional de Gestión Territorial se señala:

“En los territorios, vos tenías al referente técnico del programa, más el coordinador de Jóvenes en Red, que en conjunto con actores UTU e INEFOP, iban seleccionando lugares para hacer cursos y algunos temas específicos (...) algunos dijeron “Uruguay Trabaja (UT) ha planteado muchas veces que a las mujeres de UT les vendría bárbaro un curso de panificación”, en otro lado se decía “hay un SOCAT que está trabajando cursos de bioconstrucción y dice que esta es una línea a generar aquí un curso de bioconstrucción que pueda fortalecer las competencias de las personas como para salir al campo de la construcción, pero principalmente que les sirva como para mejorar la auto construcción de sus viviendas” (...) por ejemplo, el SOCAT que está trabajando en la zona de Cantera del Zorro, fue el que propuso un curso de bioconstrucción, o sea, ya estaba trabajando una línea de bioconstrucción y lo que hace el Convenio es trabajar en esa línea, o sea, va un docente de la UTU y trabaja construcción con tierra, empalma la línea que ya estaba.” (Mides - DNGT)

Desde el punto de vista de los docentes, educadores, orientadores laborales, y parte del equipo central del Convenio, se entiende a la *construcción de la demanda* como la adecuación entre la demanda de los posibles participantes y la oferta de docentes e infraestructura disponible:

“...lo que tenemos entendido es que Mides tiene una población interesada en determinadas cuestiones, y ahí se coordina con UTU a ver cuáles son los docentes específicos que pueden trabajar una demanda específica” (Orientador Laboral)

“(El curso) fue solicitado, por lo que tengo entendido, por los propios jóvenes...” (Docente)

“...también hay otra variable acá que es que hay que ajustarse a lo que nosotros llamamos el menú de cursos de la UTU, donde hay determinadas limitantes: en una zona podemos tener la demanda pero la UTU puede no tener docentes...” (Equipo Central - Mides)

También se observa que la *construcción de la demanda* se relaciona mucho con la convocatoria de participantes, rol que como ya se señaló, recayó sobre el Mides. De este modo, algunos entrevistados entienden a la construcción de la demanda como el proceso de reclutar personas de los programas del Mides que estén interesada en participar de los cursos. En la mayoría de las localidades Jóvenes en Red se encargaba de hacer un primer relevamiento

⁴ Con el cambio de gobierno, la figura de los Referentes Territoriales de Programas deja de funcionar.

informal hacia posibles interesados. Luego se chequeaba la pertinencia de la propuesta desde las Oficinas Territoriales.

El hecho de que el proceso de construcción de la demanda tome como principal insumo “lo que quiere la gente” (como lo señalan varios entrevistados), resulta positivo en algunos aspectos, pero por otro tiene consecuencias no deseables. Resulta positivo en el sentido de que implica un proceso participativo y de diálogo. Coloca a los participantes como protagonistas de sus propias trayectorias, y con capacidad de tener voz y poder manifestar necesidades e intereses. Así parece haber ocurrido en algunos casos como la capacitación realizada en el módulo *trans* Complejo Carcelario Santiago Vázquez:

“En Santiago Vázquez sabíamos por la red de género de INMUJERES, que se había armado el módulo trans (...) Sabíamos que estaban en una situación muy compleja (...) Personas que estaban con situaciones de prostitución interna en la cárcel, consumo, VIH, muchas dificultades en términos de colectivo, de integrarse como grupo (...) fuimos a una reunión con las chicas y les planteamos que existía la posibilidad de que hicieran algo. Yo ya sabía que había una demanda de ese módulo en torno a peluquería y estética capilar, y el propio Ministerio del Interior primero les había dicho que sí y después que no. Eso había generado un nivel de presión muy grande porque se habían ilusionado mucho... A partir de ahí tuve unas reuniones con las chicas con las que empezamos a hablar y ver qué querían. Primero a nivel individual y después tratando de construir cierto “pienso” grupal. En el medio peleas... Las escuché mucho hasta que me di cuenta de que lo que podíamos hacer era eso: algo de estética capilar. Sabiendo algo de peluquería, y teniendo una buena presencia pueden llegar a trabajar de particular o en algún otro lado. (...) Después hablé con UTU y les pedí de armar, comprimir la carrera de peluquería, entonces tuvieron un módulo de cortes, otro de peinados, y ahora manos.” (Equipo Central - Mides)

Por otra parte, este modo de construcción de la demanda puede derivar en que se propongan capacitaciones que no estén ancladas en proyectos productivos locales, no respondan a necesidades locales, ni se asocien a alguna perspectiva de inclusión laboral. Por otra parte se detecta el riesgo de que las demandas de capacitación reproduzcan lógicas de división del trabajo por género, promoviendo estereotipos no deseables:

“...hay que hacer un chequeo de que las capacitaciones no sean del todo descolgadas, pero hay algunas descolgadas y eso tiene que ver con cuestiones culturales (...) lo real es que, al no tener un cambio educativo, las mujeres no creen que puedan hacer algo más que galletería y los hombres no creen que puedan hacer otra cosa que motores de dos tiempos, eso te genera cortes de género muy fuertes...” (Equipo Central - Mides)

Como ya se mencionó, otro aspecto crucial en la construcción de la demanda tiene que ver con que las propuestas de cursos respondan de alguna manera a las dinámicas económicas y productivas de los territorios. Esto se puede entender de diferentes formas. No implica necesariamente que se propongan capacitaciones como respuesta directa a las demandas de las empresas de determinado territorio, pero sí tomar en cuenta necesidades y potencialidades a nivel local.

Existen tres casos de capacitaciones propuestas por distintos motivos responden a esta situación, y que merecen al menos una mención. En primer lugar el caso de la capacitación en galletería en Paso de la Cruz (Río Negro). En este caso se detecta una potencialidad a nivel productivo en la localidad, que tiene que ver con la ausencia de comercios de elaboración de pan. De esta manera el curso se ancla con la posibilidad de generar un emprendimiento productivo posterior, que parece contar con un terreno fértil. En segundo lugar el curso de bioconstrucción en Cantera del Zorro. En este caso el curso se liga a una necesidad inmediata vinculada al tema de la vivienda, tanto a nivel de autoconstrucción como a la posibilidad de que sea una salida laboral. En tercer lugar se puede mencionar la capacitación en auxiliar de alojamiento en Maldonado, relacionada directamente con uno de los principales sectores económicos del departamento y que cuenta con salida laboral.

Particularmente sobre este último caso existe una mirada crítica desde la centralidad del convenio:

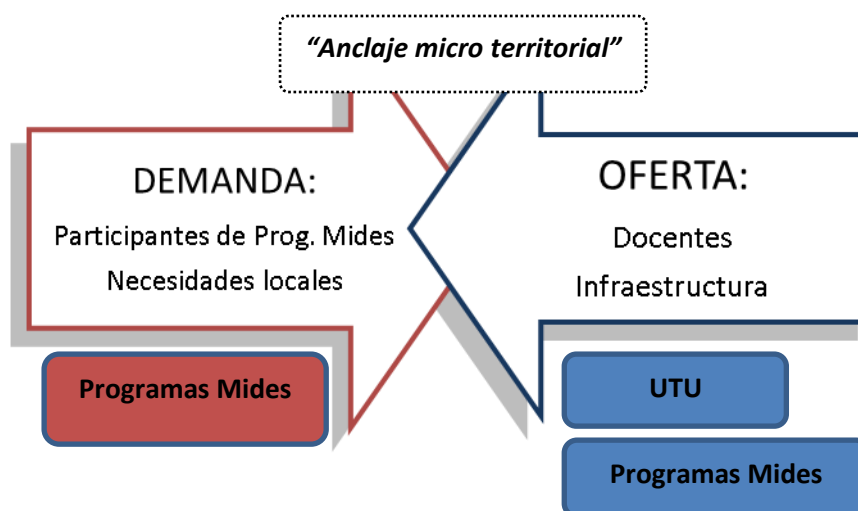
“...en Maldonado yo logré que se armara uno (curso) vinculado a las habitaciones de los hoteles. Y en realidad sabes que la matriz productiva es una porquería, porque es turismo y sabes que la mayoría de las trabajadoras son mujeres, y que la situación de sumisión va a ser una porquería... pero probablemente en la temporada tengan laburo.” (Equipo central - Mides)

Más allá de estas experiencias concretas, **desde la centralidad del programa se señala que en la construcción de la demanda no estuvo presente este componente de la manera en que sería deseable. Faltó articulación con el sector productivo.** No siempre se tomaron en cuenta las cadenas productivas o las Agendas Estratégicas⁵; lo que implica que no siempre se tuvieron en cuenta posibilidades laborales concretas a la hora de establecer las capacitaciones. Esto, como se señaló, no implica pensar únicamente en el sector privado como potencial empleador, sino que implica pensar las capacitaciones desde una lógica de proyectos (ya sea personales, o colectivos) como ocurrió en el caso de Paso de la Cruz y el proyecto de la panadería.

Un aspecto positivo de las capacitaciones propuestas se vincula a la forma en que se dio el proceso de construcción de la demanda. En palabras de uno de los entrevistados, tuvo que ver con el “anclaje microterritorial” de las propuestas. Esta posibilidad está relacionada con la capacidad de construir propuestas en localidades pequeñas, en algunos casos relativamente aisladas en cuanto a la llegada de otras instituciones (como es el caso de UTU en el terreno educativo). Esto es posible debido a la llegada al territorio que tienen los equipos de los diferentes programas del Mides, y a la construcción de lazos con actores locales. Como ya se señaló cuando se describieron los roles y las responsabilidades de cada actor, estos equipos del Mides fueron clave a la hora de proporcionar infraestructura para el desarrollo de los cursos.

⁵ Las Agendas Estratégicas son informes técnicos departamentales, elaborados de manera interinstitucional, con el liderazgo del Mides, y que incluyen: “...la caracterización del Departamento; la identificación de los Asuntos Clave o Estratégicos para el desarrollo social del Departamento; la formulación de Líneas Estratégicas; y los aspectos institucionales y de gestión a considerar en la implementación.” (Agenda Estratégica – Uruguay Social)

Cuadro 4. Esquema del proceso de “Construcción de Demanda”



Redefinición de Cursos

Uno de los aspectos problemáticos vinculados a la “construcción de demanda” fue la redefinición de los cursos que originalmente estuvieron pautadas en el Convenio. En algunos casos este problema se vincula con la distancia en el tiempo entre el momento en que se hace el relevamiento de la demanda entre los participantes, y el momento en que se efectivizan los cursos. De esta manera, algunos entrevistados señalaron el problema de la *desactualización de la demanda*. A raíz de esto se hace evidente otra dificultad que tuvo que ver con la rigidez de la letra del Convenio en cuanto a los cursos y la carga horaria que allí se establece.

Esto afectó particularmente a INEFOP en cuanto le implicó movimientos administrativos y burocráticos complejos dentro de lo que es su funcionamiento regular⁶. Asimismo, derivó en dificultades para la UTU. Desde UTU señalan que esta situación repercutió sobre las tareas que esta institución debía realizar, ya que había dispuesto a su personal docente y de seguimiento de los cursos en función del listado original de cursos y participantes. Esto le significó un esfuerzo operativo adicional, dado que a medida que se iban cambiando las capacitaciones e incorporando personas derivadas de los programas del MIDES a las mismas, la UTU se encargó de establecer toda la operativa concerniente al dictado de los nuevos cursos así como de realizar el armado de las nuevas listas.

⁶ Desde INEFOP se remarcan los inconvenientes administrativos que le generaron los cambios mencionados que realizó el MIDES en los cursos. Desde la DINESIL mencionan que los requerimientos de INEFOP para volcar recursos a los cursos generaron rigideces de gestión que contribuyeron al retraso en los plazos y a la desactualización de las demandas iniciales de capacitación. En este mismo sentido, desde la División Socioeducativa del MIDES se plantea que estas condicionantes administrativas y económicas planteadas desde INEFOP para el desarrollo del Convenio, no se adaptaron a la población con la que el MIDES trabaja y derivaron en tensiones interinstitucionales.

A grandes rasgos estos problemas se atribuyen a dificultades de comunicación interna del MIDES, debido a que las capacitaciones fueron modificadas por la ausencia de interesados en las capacitaciones iniciales, lo que implica que la convocatoria por parte del Mides tuvo fallas.

II. Proceso de Implementación

a. Convocatoria e inscripción

Es fundamental hacer referencia a las etapas de convocatoria e inscripción de la implementación del Convenio debido a que son etapas que influyen y pueden determinar el funcionamiento del resto de las etapas de implementación.

Desde la UTU y el INEFOP se señala que debería reforzarse la convocatoria, ya que luego de iniciadas las capacitaciones constataron que algunos participantes no habían sido convocados a las instancias de pre inicio. Señalan que en ocasiones se cubrieron los cupos faltantes con gente que no estaba en los listados originales y que se inscribía al enterarse en el barrio, sin ningún vínculo previo que generara un compromiso respecto a la finalidad que se persigue con los cursos.

Desde algunos programas del Mides se considera que los plazos que manejaron para la convocatoria para la preinscripción fueron acotados y que la información que recibieron desde DINESIL debía ser chequeada y procesada para transmitirse adecuadamente a los equipos territoriales. Señalan además, que tuvieron algún problema en la convocatoria a los suplentes que se encontraban en la lista de preinscriptos, ya que no se sabía exactamente cuantos cupos habían quedado vacantes, y sucedió que se convocó a personas para las cuales no había lugar en el curso⁷. Los docentes también visualizan que el mecanismo de inscripción debería operarse en el propio territorio donde se realizan los cursos, lo cual facilita el seguimiento de los inscriptos a través de los referentes en la zona. Los vínculos comunitarios previos de los docentes, generaron en muchas ocasiones que la convocatoria funcionara mejor a través del “boca a boca”, que a través de los canales formales del MIDES establecidos en el convenio.

Respecto a la inscripción de los participantes, los entrevistados mencionan que se realizaba a través de una plataforma electrónica⁸ pero que la persona inscripta no contaba con un referente que diera continuidad a ese interés manifiesto. La fragilidad de la instancia de inscripción, tuvo como resultado que al comenzar los cursos se verificara que el número de inscriptos no reflejaba la convocatoria real.

Por esta razón, en la segunda edición se realizó un pre inicio de cursos que implicó la presencia “in situ” de los interesados, como forma de dotar de mayor sustento al proceso de inscripción y vincularlo a un interés “real” de las personas.

⁷ Se menciona también en las entrevistas que en algunos departamentos del interior no había lista de preinscriptos, porque los equipos territoriales, considerando lo acotado de los plazos o la inadecuación del curso a las características de la demanda en la zona, no habían realizado la convocatoria.

⁸ Actualmente se está haciendo un pasaje al sistema SMART/SURF del Mides, lo que mejoraría sensiblemente el proceso de monitoreo de los participantes.

Desde la visión de los educadores, el proceso de inscripción estuvo signado por fuertes debilidades, ya que cuando les llegó el listado y comenzó la convocatoria a los cursos, muy pocos inscriptos estaban enterados de su comienzo.

b. Adaptación de las capacitaciones a la población.

Es importante conocer si la capacitación brindada por la UTU se adapta a las condiciones de la población objetivo del Convenio teniendo en cuenta que es población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social y alejada del sistema educativo.

Desde el equipo central de la UTU se señala que las capacitaciones se adaptaron por el hecho de ser implementadas fuera del centro educativo, llegando de esta forma a zonas en las que la UTU no tiene centros. Se hace referencia a que las capacitaciones no se adaptan en términos de contenidos respecto a las que brinda UTU en sus centros educativos. Al respecto, se señala que:

“...son las mismas capacitaciones que hacemos en UTU, lo único que se adapta a la población es que nos movemos con todo, docente, educador y materiales, al lugar donde se hace, (...) en ese sentido nos adaptamos, sí, nos movemos y vamos y llevamos la propuesta de UTU hacia el territorio.” (Equipo central - UTU)

Respecto a la adaptación de las capacitaciones de la UTU a las necesidades de la población objetivo del Convenio, desde el equipo central del Mides se señala lo siguiente:

“...no hubiéramos llegado a Paso de la Cruz si no hubiéramos hecho ese esfuerzo como Mides de decir: “vamos a Paso de la Cruz y trabajamos en un local comunitario que es un salón.” Los docentes de UTU han tenido mucha flexibilidad en adaptarse a las condiciones, por parte de UTU no ha habido problema en ese sentido, al contrario. Eso habla del compromiso de la UTU por llegar a la población y adaptarse, quizá no curricularmente, pero si en términos de como trabajan los docentes en la articulación con los educadores y los referentes.” (Equipo central - Mides)

Por otro lado, otros entrevistados señalan que la UTU no se flexibiliza lo suficiente para adaptarse a la población objetivo del Convenio, que incluso la letra del mismo establece que debe ser población en situación de vulnerabilidad.

“...teniendo en cuenta la población con la cual se trabaja en estos programas, para facilitar realmente que desde los programas se pueda hacer llegar la oportunidad a estas personas y crear las condiciones para que puedan sostenerlo, allí me parece que la UTU no estuvo como en sintonía, y tiene que ver con cuestiones y lógicas institucionales totalmente destinadas de UTU y Mides.” (Programa Mides)

Según se señala por algunos entrevistados de los Programas del Mides, la población objetivo del Convenio son personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por lo que es necesario flexibilizar algunos componentes. Se trata de personas distanciadas de lo educativo y laboral durante largo tiempo. Siguiendo este razonamiento, desde el Mides se señala que el

perfil de la población que requieren las capacitaciones impartidas por UTU implica que los participantes cuenten con determinados hábitos, habilidades y competencias para lograr sostenerlas. En este aspecto es necesario profundizar en próximas evaluaciones ya que no queda claro del todo en qué aspectos y en qué medida se flexibilizó el abordaje por parte de UTU.

Uno de los aspectos fundamentales y recurrentemente señalado por todos los actores participantes del proceso de implementación del Convenio, es el de la sostenibilidad de la capacitación por parte de los potenciales participantes de las capacitaciones, es decir, la posibilidad de mantener una concurrencia sostenida durante el transcurso del curso.

Cabe recordar que para el convenio 2014 el 46 % de las personas que iniciaron los cursos, finalizaron y aprobaron. Mientras que para el año 2015 asciende al 77 %.

Desde la UTU se señala que la sostenibilidad en el año 2015 fue muy buena, teniendo en cuenta que los participantes son personas expuestas a situaciones de vulnerabilidad y que se encuentran desvinculadas de ámbitos educativos desde hace varios años.

“...en el convenio tenemos un buen número, grupos que terminan en 19, en 22, en 15, en 18... son números importantes, y más para este tipo de población. (...) son personas que hacía años que no estudiaban, y con situaciones muy complejas, entonces teniendo en cuenta eso, llegar a estos números es excelente. Que lleguen a ese número, y que sostengan durante todo el proceso es positivo.” (Equipo Central - UTU)

Algunos entrevistados del equipo central señalan que sostener las capacitaciones por parte de la población beneficiaria es algo complejo debido a las vulnerabilidades a las que están expuestos y a urgencias que deben solucionar. Al respecto se señala lo siguiente:

“Entonces, las vulnerabilidades son muy grandes, son múltiples, la dinámica de la realidad de estas personas es muy frágil en la posibilidad de sostener procesos de cierto tiempo, por más que estemos hablando de 3 o 4 meses que es lo máximo que pueden llegar a sostener muchos de ellos, igualmente sostener ese tiempo en una periodicidad, en una permanencia, en una constancia a veces es costoso.” (Programa Mides)

Como se verá más adelante, la preocupación por la sostenibilidad fue una de las razones que llevó a la introducción de la instancia de pre inicio, de los viáticos y del educador.

“La incorporación del educador y de viáticos fue fundamental y la realidad comprobó que estábamos en lo cierto porque la sostenibilidad fue mayor y el proceso es distinto.” (Programa Mides)

Se señala que el trabajo informal compite con la sostenibilidad de los procesos de capacitación debido a que en algunos casos existe la necesidad de satisfacer necesidades básicas y la forma de lograrlo es a través de la incorporación al mercado de trabajo, y generalmente a un trabajo informal.

“...el mayor problema que atenta contra la sostenibilidad que es el trabajo informal, sobre todo el tema de la cosecha del arándano, la naranja... donde es muy difícil, los tenemos que agarrar en la intra zafra, justito para que coincida y puedan hacer el curso. Porque además se van lejos y no vuelven a la localidad, no es que lo puedan hacer a contra horario. Eso es todo un tema a estudiar.” (Programa Mides)

Como ya se mencionó, las tareas de cuidado también son un factor que atenta contra la sostenibilidad de las capacitaciones, lo que afecta más a las mujeres. Se señala la necesidad de resolver los cuidados para que los participantes puedan mantener el proceso con éxito.

“Con las mujeres el tema de cuidados, poder tener eso resuelto sería un gran avance.” (Programa Mides)

c. Análisis de modificaciones 2015: educadores, pre-inicio y viáticos

En la edición 2015 del Convenio se realizaron tres innovaciones respecto a la edición anterior: la incorporación de una instancia de pre inicio, de viáticos para el transporte de los participantes de las capacitaciones, y de la figura del educador. Dado que se trata de incorporaciones cuyos objetivos fueron mejorar la convocatoria y la sostenibilidad, es relevante conocer cómo se desarrollaron.

El equipo central del MIDES muestra conformidad respecto a las modificaciones realizadas en el convenio en el año 2015, respecto al 2014.

Sostienen que impactaron positivamente en aspectos puntuales de su implementación, fundamentalmente en la cantidad inicial de participantes en los cursos y en su capacidad de sostener esa participación en el tiempo de duración de los mismos. Mencionan principalmente tres cambios para explicar esta mejora, que son la incorporación de la figura del educador, la realización de charlas previas al inicio de los cursos y la dotación de viáticos para los participantes.

Educador

La incorporación del educador es resultado de un proceso de trabajo entre los representantes de las instituciones firmantes del Convenio y de otros programas que participaron de su implementación. Desde el Mides y la UTU se subrayó la necesidad de incluir esta figura en el Convenio ya que el sostenimiento de las capacitaciones por parte de los participantes fue difícil en la edición 2014. Luego de dicha incorporación en la edición 2015, la sostenibilidad fue mayor y el proceso mejoró.

Los educadores señalan que su rol es el apoyo y seguimiento educativo de los participantes de forma tal de evitar su desvinculación. Se señala la importancia de este rol para que los participantes puedan sostener la capacitación. Los educadores consideran que entre sus responsabilidades se encuentra el facilitar el proceso de aprendizaje, reflexionar sobre aspectos que dificultan la inserción laboral, realizar el acompañamiento social en la

capacitación para el trabajo, elaborar soluciones con los docentes y los alumnos para el trabajo, etc.

Todos los entrevistados consideran clave la figura del educador, y señalan una significativa diferencia en la concurrencia de los participantes a las capacitaciones en la edición 2015 respecto a la 2014; la sostenibilidad en la edición 2015 fue mucho mayor. Se señala que es clave para capacitaciones laborales cuya población objetivo se encuentra en situaciones de vulnerabilidad.

Además se señala la necesidad de esta figura para trabajar como dupla con el docente.

Es importante señalar que algunos entrevistados manifiestan que deberían ser educadores con experiencia previa en el trabajo con población vulnerable, en el trabajo comunitario, en el trabajo en redes, con capacidad para trabajar habilidades para el mundo del trabajo. En este sentido se señala que, en la práctica, su tarea queda muy referida a cuestiones administrativas y de control (pasar la lista, realizar el reporte de la desvinculación), y no tanto a un trabajo de referencia y contra referencia con los equipos que ya venían trabajando con los alumnos desde algún programa, trabajo conjunto que habilitaría la coordinación y permitiría generar las condiciones para facilitar el acceso y el sostenimiento de ese acceso.

Todos los docentes entrevistados manifiestan una valoración positiva acerca de la incorporación de la figura del educador en la edición 2015 del Convenio señalando que realizan un buen trabajo principalmente en lo que respecta al apoyo al trabajo docente. Es importante señalar que manifiestan que el educador tuvo que resolver temas administrativos como los viáticos y que por lo tanto existe la posibilidad de que no pudiera volcar todo su potencial al apoyo de la parte pedagógica, apoyo al trabajo docente, a realizar talleres para la preparación para el mundo laboral.

Los orientadores consideran que la presencia del educador es clave para la convocatoria, para la comunicación del Convenio. Consideran que es muy funcional una figura que se encuentra trabajando con la población en el territorio, que trabaja otras cuestiones. Señalan que impactó positivamente porque es una persona que da cuenta del proceso, que sigue el proceso, que conoce cómo se va dando la adaptación del grupo. Es una figura de referencia que sigue todo el proceso de capacitación.

En términos generales, se menciona al educador como factor que contribuyó a una mayor sostenibilidad de los cursos por parte de los participantes, como un agente de acompañamiento y seguimiento más personalizado que trasciende el ámbito temporal y espacial de la instancia de capacitación.

Por último, contrastando los relatos de los diferentes actores entrevistados se perciben cierta indefinición en cuanto al rol del educador. Algunos entrevistados señalan que el educador tiene como cometido el tender redes para generar vínculos con las instituciones en las que los alumnos participan. Sin embargo, en el discurso de los educadores consultados no aparece la idea de que tengan además la función de tender nuevas redes en la comunidad ni de trabajar

con las familias, tal como es señalado por varios de los entrevistados referentes de las instituciones firmantes y de otros programas participantes de la implementación del Convenio.

Pre-inicio

La segunda modificación se pensó luego del desfasaje registrado en 2014 entre el número de personas que se preinscribían a los cursos y el que efectivamente asistía al comienzo de los mismos. La convocatoria y realización en 2015 de instancias previas al inicio de los cursos con los potenciales participantes, fue diseñada con el fin de proporcionar a los asistentes información concreta sobre los cursos (duración, horarios, requerimientos específicos de aprobación, contenidos específicos, etc.) y verificar si luego de ello se generaba o sostenía el interés en participar en ellos.

A través de esta instancia, se pretendió reducir la brecha entre quienes manifestaban un interés inicial a través de la inscripción y quienes iniciaban realmente los cursos, lo cual permite a su vez, contar con insumos más adecuados para su organización y gestión.

“Entendimos que era una expresión de interés, entonces dijimos: “hagamos charlas informativas de preinicio para confirmar la participación de las personas”. No se puede armar un curso sólo por el hecho de que las personas hayan expresado su interés en una planilla. Tenemos que contar por lo menos en una instancia, con la presencia “in situ” de esa persona y que confirme su inscripción”. (Equipo central-MIDES)

Viáticos

Ya se mencionó la dificultad generalizada de los participantes para sostener su asistencia, sobre todo para el Convenio de 2014. Las dificultades de movilidad propia de esta población que cuenta con muy escasos recursos económicos, repercutió negativamente en su presencia en el inicio de los cursos y en su asistencia posterior. Por este motivo, se entendió que para la edición 2015 resultaba fundamental la prestación de viáticos para trasladarse hasta el lugar de la capacitación.

“...supuestamente eran 20 los que empezaban y terminaron 6 o 7 máximo (en 2014), entonces, se pensó que lo que sería bueno era incorporar el educador de la UTU y los viáticos, porque hay gente que no podía ir porque no tenía plata para el boleto.”. (Equipo central - INEFOP)

Sin embargo, y más allá de estar de acuerdo con el fin y sus resultados, se reveló una actitud crítica respecto a los criterios y al mecanismo de implementación del cobro de viáticos. Señalan que los requisitos formales establecidos por INEFOP terminan por diferir demasiado el momento del cobro y se convierten en obstáculos para la asistencia de los participantes. Indican también que el mecanismo de cobro debería haber sido gestionado en el territorio por los propios docentes encargados de los cursos.

“No fue práctico para nada, porque INEFOP tiene esa mentalidad de formación para el trabajo, donde tienen que tener un 80% del curso para empezar a cobrar y como esto es a través de UTU es una capacitación diferente a lo que es sólo INEFOP, o sea, hay tres dispositivos juntos, la modalidad debe ser diferente, debe cambiar, debe tener, como ya te dije anteriormente, deberíamos tener nosotros en los talleres las cuponeras para brindarle al alumno y que pueda volver al otro día”. (Docente)

Otro de los aspectos administrativos cuestionados sobre el mecanismo fue la forma en que se ingresaron los datos a la plataforma virtual, en ocasiones inconsistentes con el listado de participantes proporcionado a los centros de cobro. Ello sumó inconvenientes y retrasos para el retiro del dinero correspondiente a este concepto⁹. Esta problemática nuevamente da cuenta de la necesidad de contar con un buen sistema de gestión y monitoreo de los cursos.

“A veces estuvo muy mal hecho el ingreso de los datos a esa plataforma virtual, entonces, eran personas con nombres cambiados, cédulas cambiadas, que cuando iban a cobrar no eran las personas, entonces, eso fue espantoso, porque, primero el muchacho que necesita cobrar ese dinero para hacerse del dinero de los boletos porque se lo prestaron o porque lo necesita y de repente va a cobrar a Abitab y no está el pago, pero por toda esta parte administrativa que tiene que cambiar, eso es una de las partes peores del curso, nefastas te diría, porque no es nada práctico”. (Docente)

d. Articulación *intra* Mides

El Convenio establece que debe existir un referente por DINESIL y un referente por la División Socio educativa del Mides integrando la Comisión Técnica. Desde la División socioeducativa se cuestiona su participación dado que en los objetivos del Convenio no está prevista la protección de las trayectorias educativas, y tampoco se toman en consideración para la construcción de la demanda. No estaba previsto incluir población que participara de programas socioeducativos. De hecho, desde la División socio educativa se señala que las capacitaciones no están destinadas a participantes de programas socio educativos sino a participantes de programas de la DINESIL, ya que no brinda herramientas para la inserción en el ámbito educativo. Por su parte, desde la DINESIL se señala que debido a la falta de participación activa de la División socio educativa tal como lo indicaba la letra del Convenio, toda una serie articulaciones que tienen que ver con lo educativo como son articulaciones con el MEC, con ANEP, etc., no existieron.

Desde los Programas del Mides también se señalan otras dificultades. Desde Cercanías se plantea que recibieron la demanda para convocar a los cursos con plazos muy acotados y sin tener conocimiento sobre el espíritu, los objetivos y su rol en el Convenio. Esto dificultó la

⁹ *“A veces estuvo muy mal hecho el ingreso de los datos a esa plataforma virtual, entonces, eran personas con nombres cambiados, cédulas cambiadas, que cuando iban a cobrar no eran las personas, entonces, eso fue espantoso, porque, primero el muchacho que necesita cobrar ese dinero para hacerse del dinero de los boletos porque se lo prestaron o porque lo necesita y de repente va a cobrar a Abitab y no está el pago, pero por toda esta parte administrativa que tiene que cambiar, eso es una de las partes peores del curso, nefastas te diría, porque no es nada práctico”. (Docente)*

transmisión de un mensaje claro hacia los equipos en el territorio, y de éstos hacia las familias con miembros potencialmente participantes, lo que concuerda con la dificultad señalada sobre los problemas en la comunicación interna del Mides.

Además se destacan las dificultades para convocar suplentes en departamentos del interior dado la ausencia de listas de preinscriptos. Se resalta que los equipos territoriales en varias ocasiones no convocaron debido a varios factores: lo acotado de los plazos, la inadecuación entre los requerimientos educativos y/o de la carga horaria de los cursos, las características de la población de Cercanías en esa localidad, o también debido la ausencia de demanda de la capacitación brindada por el curso en esa zona.

III. Sugerencias de los entrevistados

En el siguiente apartado se resumen las principales sugerencias realizadas por los entrevistados. Algunas de ellas están directamente asociadas a dificultades detectadas por los entrevistados, otras sugerencias específicas no están relacionadas directamente a alguna problemática evidente.

Necesidad de definición de roles y responsabilidades: A lo largo del informe se hizo referencia a la falta de definición clara de los roles y responsabilidades de cada uno de los actores participantes en la implementación del Convenio, tanto a nivel interinstitucional entre Mides, UTU e INEFOP, como a nivel intra institucional dentro del Mides en relación con la participación de diferentes programas, Direcciones Nacionales o Divisiones dentro de ellas. De esta manera se plantea como sugerencia por muchos de los actores entrevistados que se defina, desde la centralidad del Convenio (en este caso desde la DINESIL), de antemano y claramente los roles y responsabilidades de cada parte así como las instancias en las que se pretende que cada Programa, Dirección o División del Mides participe.

Mayor coordinación y articulación: Varios entrevistados señalan la necesidad de que exista una mayor coordinación y articulación entre los actores involucrados durante todo el proceso de implementación del Convenio. Significa no solo articulación inter e intra institucional a nivel de la centralidad, sino también mayor articulación y coordinación entre los actores que trabajan en la ejecución de las capacitaciones. En este sentido, se señala que el trabajo entre los docentes, educadores y orientadores necesariamente tiene que ser conjunto, colaborativo y coordinado.

Participación de docentes, educadores y orientadores durante todo el proceso: Varios entrevistados señalan la necesidad de que todos los actores estén involucrados y participen de todo el proceso de implementación del Convenio. A modo de ejemplo, una educadora señala: *“...sería necesario participar de la previa, teniendo un conocimiento previo, ya que muchas cosas nosotros desconocemos...tanto a quien va dirigido cada representación o cómo hacen el proceso de selección , en realidad nosotros todo eso desconocemos”* (Educadora)

Capacitación y sensibilización para actores: Desde el equipo central del Mides se señala que se debería asumir el rol de capacitación y sensibilización de todos los actores para trabajar con

la población beneficiaria del Convenio. Se considera necesario sensibilizar y capacitar en temas como derechos, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, raza/etnia, consumo problemático y trabajo con población privada de libertad. También se señala la necesidad de jornadas para conocer mejor los programas del Mides así como las propuestas de capacitación que tiene la UTU. Este aspecto es señalado como una necesidad por parte de algunos entrevistados del Mides, y como una demanda por parte de algunos docentes y educadores: *“hay que tener mucha flexibilidad, en determinadas cosas, como vocabulario, enseñarles cómo hay que comportarse en una clase, la puntualidad, el uso del uniforme, la higiene personal. Todo eso hay que inculcárselo a los alumnos cuando no lo traen inculcado desde la casa. (...) Por lo tanto capacitaciones para los docentes sería fundamental.”* (Docente) / *“Hay que prepararse. Yo sinceramente te digo, me fui a la guerra con un escarba-diente. Decir que más o menos los años te llevan a darte cuenta de cómo tenés que actuar y todo eso.”* (Educador).

Énfasis en la construcción de la demanda en función de proyectos productivos. Desde el equipo central del Mides se manifiesta la importancia de definir las capacitaciones en función de las demandas de los proyectos que se identifiquen a nivel local. Ya sea en la modalidad de trabajo dependiente, por cuenta propia o asociativa. Además, más allá de que la “construcción de la demanda” desde el equipo central del Convenio se pensó como un proceso participativo, anclado en el conocimiento de los actores a nivel local, desde los Programas del Mides y desde la perspectiva de algunos orientadores y educadores se señala la necesidad de ser incluidos en dicho proceso, en el entendido de que cuentan con información relevante para aportar debido a su trabajo directo con las personas y las redes existentes en el territorio.

Definiciones sobre cantidad de capacitaciones en Convenio: Desde el INEFOP se señala la necesidad de establecer un criterio para la determinación de la cantidad de cursos a dictar. Esta sugerencia se tornó fundamental para dicha institución para evitar las problemáticas asociadas a cambios de capacitaciones una vez que las mismas ya están aprobadas y cuentan con recursos para su implementación: *“...lo que yo voy a proponer y casi todos los directores políticos nuestros están de acuerdo, es hacer un Convenio por 10 cursos, si se hacen esos 10 cursos hacemos 10 cursos más y así sucesivamente, pero no cambiamos nada, se firma esto y eso se hace porque sino acá y en UTU se crean unos problemas que son innecesarios digamos, porque si ya estaban programadas 35 capacitaciones, ¿cómo vamos a cambiar todo y en poco tiempo?, esto fue en 15 días que tuvimos que empezar a cambiar y cambiar, (...) vamos a hacer 10 cursos que sean muy prioritarios, que ya se sepa que se van a cumplir porque la gente está, hay interés en determinadas localidades, y cuando se terminan esos 10 cursos, hacemos 10 más...”* (Equipo central - INEFOP)

Criterios de selección Con respecto a los criterios de selección de los participantes, se hace hincapié en la necesidad de definirlos y clarificarlos. Desde el INEFOP y la UTU se hace referencia a la necesidad de que entre los criterios de selección de los participantes, se tenga en cuenta la capacidad o posibilidad de sostener el curso por parte de los potenciales participantes. Por su parte los orientadores plantean que es necesario establecer criterios más claros y que permitan la conformación de grupos más homogéneos.

Adaptación de la capacitación a la población: En términos concretos, se sugiere flexibilizar algunos aspectos administrativos como es el requisito del 80% de asistencia para terminar y/o aprobar el curso. Se señala también la dificultad que implica que el Convenio no prevea y ofrezca soluciones a lo que hace a las tareas de cuidados en el hogar de las personas que participan de las capacitaciones. Asimismo, desde diferentes instituciones y programas se señala la importancia de adaptar determinados aspectos formales de las capacitaciones a la población destinataria, como el momento del año en el que se dictan las capacitaciones. La mayoría de los entrevistados también señalan la necesidad de que las capacitaciones sean más largas de forma tal de que los participantes puedan apropiarse realmente de lo aprendido y de las competencias. *“Más tiempo, más tiempo. Duró dos meses y medio. Más tiempo, ellos precisan más tiempo, (...) Y yo considero que por lo menos de cinco a seis meses tendría que ser porque no sé si te entraría algo en dos meses y medio, y no te olvides de que vienen sin nada, había herramientas que ni conocían.”* (Docente)

Fortalecer trayectorias educativas: De la misma manera en que la intención del Convenio tiene que ver con que los cursos puedan contribuir a generar trayectorias laborales, algunos entrevistados señalan que el Convenio también debería contemplar la incorporación de personas que están participando de programas socioeducativos con la finalidad de contribuir a la trayectoria educativa de los mismos: *“una buena cosa sería que se puedan prever cupos, por ejemplo, para estudiantes que están saliendo de propuestas educativas, y que estas capacitaciones les dan como un extra, sobre todo por ejemplo para los FPB comunitarios (...) hay que repensar la propuesta para que se prevea contemplar trayectorias educativas. Sin perder el horizonte que es la inserción laboral, pero para mí no hay una escisión entre la trayectoria educativa y la laboral, porque uno de los fines últimos de una trayectoria educativa es la inserción en el mercado laboral”* (Equipo Central - Mides). Esto implica trabajar con un concepto de trayectorias que englobe tanto el mundo educativo como el laboral.

Mejorar la convocatoria y la inscripción: Desde las diferentes instituciones se señala la necesidad de mejorar el proceso de convocatoria y selección de interesados en realizar capacitaciones a través del Convenio, de manera de lograr la participación de personas que *a priori* se entiende que pueden sostener el proceso de capacitación. Se sugiere efectuar una suerte de preselección de los potenciales participantes en el sentido de asegurar mínimamente que la preinscripción se corresponda con un interés concreto y con posibilidades ciertas de mantener la participación en los cursos. Esto también implica reducir los tiempos entre convocatoria, inscripción e inicio de los cursos. Respecto a la convocatoria, los educadores señalan la necesidad de que exista una real difusión de las capacitaciones en todas las instituciones presentes en el territorio donde se dictarán. *“...que realmente todas las instituciones del barrio sepan que se va a brindar una capacitación, a quién está dirigida, quién la va brindar, qué organismos están involucrados, que se conozca un poco más y que lo puedan transmitir a la población.”* (Educador)

Existencia de Referente territorial del Convenio: Los entrevistados de las instituciones firmantes del Convenio así como los entrevistados de los otros programas que participaron de la implementación, reconocen y plantean la necesidad de que exista una figura referente que acompañe a los participantes a lo largo del curso, con conocimiento del territorio y de las

características particulares de las personas y su entorno inmediato. Este referente debería funcionar como nexo entre el territorio y el equipo de docentes y educadores, cuyas actividades se encuentran enmarcadas en el ámbito más restringido del desarrollo de los cursos. *“Así como es importantísimo que haya un educador en el grupo, también es importantísimo que las personas tenga un referente, y que en el curso haya un referente a nivel territorial, que alguien a nivel de territorio, alguien de la OT, o el referente de alguno de los programas, el que más conozca la zona o el que haya demandado el curso, es fundamental que sea una personas el referente y no quinientas: las de Cercanía, las de JER, en enlace, y alguien de DINESIL... alguien que centralice el papel”* (Programa Mides). Los educadores y orientadores también plantean la necesidad de que exista la figura de referente local entendiendo que sería además quien puede realizar un seguimiento real de la capacitación.

Viáticos flexibles. Más allá del reconocimiento de la utilidad de los viáticos implementados en la última edición del Convenio, se señala la conveniencia de adecuar el monto de los viáticos a cada caso, a las necesidades de transporte de cada participante. Además, se señala la importancia de que los viáticos se brinden antes y no luego del momento en el que se dicta la capacitación.

Fortalecer la figura del Educador. Algunos entrevistados señalan la necesidad de que el educador tenga capacidad y experiencia en articulación y coordinación entre instituciones, así como en construcción de redes en territorio. En este sentido, los orientadores entrevistados manifiestan la necesidad de fortalecer la figura del educador a nivel territorial. Como se señaló anteriormente, los educadores señalan que sería interesante que estén presentes en el momento de la selección de los participantes, así como en otras instancias previas a la ejecución de las capacitaciones propiamente dicha de forma tal de tener un conocimiento más cabal del Convenio y sus objetivos. Por otra parte se señala la necesidad de contar con teléfonos celulares viáticos para llamadas, y con computadoras para poder realizar correctamente sus funciones.

Ampliar participación de los Orientadores. Los orientadores señalan que su participación debería iniciar antes de la ejecución de las capacitaciones. Sugieren participar de todo el proceso desde la etapa de planificación. Asimismo, se señala que su participación debería ser más extensa para cubrir una mayor parte del proceso, incluso mantenerla por un tiempo luego de finalizada la capacitación específica y así participar del seguimiento de los participantes.

Condiciones edilicias y locales: Algunos entrevistados señalan la necesidad de que los espacios locativos donde se dictan las capacitaciones se adecúen de mejor manera a las necesidades de las mismas. *“Algunas cuestiones más a nivel operativo que tienen que ver más con el espacio físico. A veces no son los más adecuados como para generar un encuadre claro, a veces está complicado. A mí me ha tocado trabajar en condiciones complejas. Eso no ayuda como para generar un encuadre comprometido.”* (Orientador)

Materiales e insumos. Por último se señala asimismo la necesidad de contar con materiales para el curso en tiempo y forma, antes de iniciada la capacitación. En este sentido, resulta importante para que las personas se involucren con la capacitación y la sostengan ya que esto

permite la realización de instancias prácticas que suelen ser más atractivas para los participantes.

IV. Principales fortalezas y dificultades en el Diseño y la implementación del Convenio.

Fortalezas

- ✓ **Abordaje interinstitucional para capacitaciones dirigidas a población vulnerable:** Resulta una fortaleza el diseño con un marcado acento de trabajo interinstitucional, que promueve la complementación de capacidades y experticias de diferentes instituciones: Trabajo con población vulnerable (Mides) + Capacitaciones orientadas al mercado de trabajo (UTU e INEFOP) + preparación para la vinculación y re-vinculación al mercado de trabajo (INEFOP).
- ✓ **Enfoque de trayectorias educativo/laborales:** Se destaca el diseño de herramientas (las capacitaciones) que contribuyen a fortalecer procesos educativos y laborales de población vulnerable, desarrollados desde otros programas del Mides. En este sentido resulta una fortaleza –al menos desde el diseño- la intención de generar dispositivos que contribuyan a generar trayectorias beneficiosas para población en situación de vulnerabilidad social.
- ✓ **Mejora en la sostenibilidad de la participación en los cursos a partir de la incorporación de cambios para la edición 2015:** Se valora de manera positiva por parte de todos los entrevistado el resultado de la incorporación de viáticos para los participantes, la instancia de pre-inicio, y la incorporación del la figura del educador. Mientras que en la edición 2014 el 46 % de las personas que iniciaron los cursos los finalizaron, en 2015 este porcentaje asciende al 77 %.
- ✓ **Abordaje “micro-territorial”:** Gracias al anclaje territorial de los programas y dispositivos del Mides, fue posible que los cursos llegaran a territorios y personas que no hubiesen sido contemplados de otra manera
- ✓ **Participación de programas del Mides en la “construcción de la demanda”.** Se subraya la participación de JER y Cercanías durante todo el proceso de implementación del Convenio, acompañada generalmente de una muy buena valoración de su participación. Los programas colaboraron para suministrar insumos para la construcción y el relevamiento de la demanda de capacitación, para establecer capacitaciones y para facilitar la gestión de locales para el desarrollo de los cursos.

Dificultades y debilidades.

- ✓ **Falta de claridad en definición de responsabilidades y roles:** Entre ellos se destaca la de inscripción, seguimiento y entrega de certificados. También resulta confuso el rol o las responsabilidades asignadas a los programas que participan de la implementación

del Convenio.

- ✓ **Dificultades en el proceso de definición de capacitaciones a implementar.** Se necesitó redefinir las capacitaciones a dictar por encontrarse desactualizada la demanda que se había relevado mucho tiempo antes. Esto implicó problemas administrativos y burocráticos para el INEFOP y la UTU.
- ✓ **Sobrecarga de responsabilidades a programas Mides que convocan participantes:** Pese a una valoración positiva de la participación de los programas JER y Cercanías, se generaron ciertas tensiones institucionales porque la participación en la implementación del convenio agregó tareas imprevistas a los programas prioritarios, imponiéndoles la necesidad de disponer de mayores capacidades para el seguimiento cercano de los participantes.
- ✓ **Problemas interinstitucionales derivados de lógicas institucionales diferentes:** El Mides orienta su acción de manera flexible adaptándose a las especificidades de cada intervención. En el caso de INEFOP, hay ciertos procedimientos que hay que cumplir para poder ejecutar el financiamiento de las capacitaciones, y en el caso de UTU también hay procedimientos para la asignación de horas docentes, de docentes, de insumos, etc. Desde estas dos instituciones, se manifiesta la necesidad de que el Mides tenga un accionar más formal con previsión de corto, mediano y largo plazo; y que se ajuste a lo acordado en el momento de la planificación. Desde el Mides, se cuestiona lo “burocrático” (asociado a la rigidez sobre todo) en los procedimientos propia del INEFOP. Esta dificultad se manifestó en el tema de la redefinición de la mayoría de los cursos, con respecto a lo pautado en la letra del convenio.
- ✓ **Dificultades con el proceso de convocatoria y la inscripción:** Desde las diferentes instituciones se señala la necesidad de mejorar el proceso de convocatoria y selección de interesados en realizar capacitaciones a través del Convenio, de manera de lograr la participación de personas que *a priori* se entiende que pueden sostener el proceso de capacitación. Esto también implica reducir los tiempos entre convocatoria, inscripción e inicio de los cursos.
- ✓ **Escaso anclaje de las propuestas de capacitación con proyectos productivos:** Desde la centralidad del programa se señala que en la construcción de la demanda no estuvo presente este componente de la manera en que sería deseable. Faltó articulación con el sector productivo a nivel local.
- ✓ **Demora en el suministro de insumos para desarrollar las capacitaciones:** Algunas demoras en este aspecto generan ansiedad o desmotivación en los participantes, cuyas expectativas se basan en la rápida incorporación de conocimientos a través de la práctica. También se critica lo engorroso del procedimiento para la obtención de los recursos provistos por INEFOP (sobre todo los destinados a los boletos de los participantes).

- ✓ **Incorporación tardía de la figura de Orientador laboral:** Varios entrevistados hacen mención a que la incorporación del módulo de orientación laboral no ha tenido los resultados esperados, porque llegó tardíamente y con poca articulación respecto a la tarea curricular que vienen realizando los docentes del curso específico. En muchas ocasiones implica tener que reconvocar a las personas y crea la percepción de que se trata de una instancia desarticulada de la anterior.
- ✓ **Falta de un sistema de monitoreo efectivo para dar seguimiento a los participantes:** Esto se reflejó sobre todo en problemas en las instancias de convocatoria e inscripción, y luego en el seguimiento de las participantes que realizaron los cursos.

Para finalizar, uno de los aspectos que obligó a proponer un diseño de evaluación de carácter exploratorio, tiene que ver con la falta de claridad en cuanto a los desempeños por los que debe ser valorado el éxito o fracaso de la propuesta, de tal manera de poder establecer mediante un proceso evaluativo si "se cumplió con lo que se propuso". En este sentido quedan abiertas algunas preguntas cuyas respuestas contribuirían a mejorar la implementación y la evaluación del convenio:

Se espera que los resultados del convenio sean que:

¿...se conformen grupos para capacitaciones con población de programas Mides? (Nivel de actividades)

¿...los participantes comiencen y terminen los procesos? (Nivel de procesos)

¿...los participantes mejoren capacidades o habilidades? (Nivel de resultados e impacto)

¿...los participantes se (re)vinculen al mercado de trabajo y a la educación formal? (Nivel de resultados e impacto)