



Relevamiento de estudios sobre educación,
formación profesional y desarrollo de competencias
de jóvenes en América Latina

EL CASO DE URUGUAY

Analía Otero



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Serie Estudios por país N° 9

Relevamiento de estudios sobre educación, formación profesional y
desarrollo de competencias de jóvenes en América Latina.
El caso de Uruguay

Analía Otero

Buenos Aires, octubre, 2011

Otero, Analía

Relevamiento de estudios sobre educación, formación profesional y desarrollo de competencias de jóvenes en América Latina. El caso de Uruguay.

Buenos Aires: IIPE-UNESCO – IDES, redEtis

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no implican, por parte de redEtis, IIPE-UNESCO o IDES, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este libro incumbe exclusivamente a sus autores.

Directora de la serie: Claudia Jacinto

Edición y Diseño: Alejandra D'Angelo

redEtis (IIPE-UNESCO – IDES)

red Educación, Trabajo, Inserción Social - América Latina

Agüero 2071

C1425EHS - Ciudad de Buenos Aires - Argentina

TEL.: (54 11) 4806-9366 int. 105

E-mail: redetis@iipe-buenosaires.org.ar

Sitio Web: www.redetis.org.ar

Este documento está disponible en forma libre y gratuita en www.redetis.org.ar

redEtis es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE-UNESCO)

© IIPE-UNESCO -IDES, redEtis, Noviembre de 2011

INDICE

| | |
|--|----|
| Siglas..... | 5 |
| Presentación y caracterización de los documentos relevados..... | 6 |
| Temas y problemáticas..... | 8 |
| <i>Políticas y programas de formación para el trabajo.....</i> | 8 |
| <i>Orientación de la educación técnico profesional, formal y no formal....</i> | 10 |
| A modo de conclusión..... | 13 |
| Bibliografía..... | 13 |

SIGLAS

| | |
|-----------|---|
| ANEP | Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay |
| AMRU | Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay |
| BT | Bachilleratos Tecnológicos |
| CECAP | Centro de Capacitación y Producción |
| DINAE | Dirección Nacional de Empleo |
| ECA | Entidades de Capacitación de Adultos |
| EMS | Educación Media Superior |
| ETM | Equipos Técnicos Multidisciplinarios |
| INIE | Instituto nacional de Estadísticas |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| PROIMUJER | Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer |

EDUCACIÓN TÉCNICA, FORMACIÓN PROFESIONAL Y PROGRAMAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO DE JOVENES

EL CASO URUGUAY

Presentación y caracterización de los documentos relevados

Este informe refleja los resultados del relevamiento y sistematización de producciones de conocimiento que abonan al campo de la “educación técnica, formación profesional y programas de formación y empleo” en Uruguay. La búsqueda tomó como guía, distintos espacios virtuales: portales estadísticos, universidades, centros de investigación, etc.

Un paneo general de los materiales ubicados, da cuenta del predominio de producciones que enfocan en las políticas y programas destinados a atender los problemas vinculados al desempleo. Con mayor precisión, destacan descripciones generales y evaluaciones de impacto, además de un conjunto de investigaciones sobre programas. Otro conjunto de documentos, recalca en la educación secundaria técnica y en talleres de capacitación.

Tanto en lo que refiere a las perspectivas metodológicas como a las técnicas utilizadas para la confección de las producciones, se evidencia una notoria variedad que va desde análisis econométricos hasta trabajos cualitativos, relevamientos y sistematizaciones.

En cuanto a la metodologías de los trabajos retomados encontramos básicamente: una evaluación de impacto que conjugó técnicas –econométricas y de análisis cualitativo- e instrumentos de evaluación como encuesta a grupo de beneficiarias y a grupo de comparación, más revisión de documentaciones (Espino, 2005) y una sistematización de las experiencias de un programa rural.

También se alude a la Encuesta de egresados diseñada en el marco del Programa PROJOVEN; en este caso utiliza una muestra aleatoria de 1020 casos sobre un total de 3700 jóvenes inscriptos en los 161 cursos del 12° llamado de la propuesta.

Entre las distintas investigaciones sobre el mismo programa, se contó con un estudio analítico-descriptivo que enfoca en las redes constituidas a través de la aplicación de entrevistas a los actores intervinientes; y otro que examina distintos casos de evaluaciones

de programas, destinados a la población juvenil vulnerable, aplicadas en países de América Latina, valuando las experiencias y los desafíos en la materia.

Respecto a investigaciones sobre educación técnica, entre otras, se hallan un trabajo de tesis apoyado en el análisis hermenéutico de sentido y cuyos instrumentos fueron encuestas aplicadas a estudiantes a punto de egresar del bachillerato (339 jóvenes) además de entrevistas y grupos de discusión con informantes calificados (docentes de bachillerato, universitarios receptores de bachilleres, empleadores, seleccionadores de personal, etc.).

Otro informe sobre las representaciones de agentes del mundo laboral frente al perfil de los egresados de enseñanza media, se basa en una muestra no representativa utilizando el dispositivo de la entrevista, aplicado entre empleadores y educadores.

El último documento relevado, a través de una -valuación realizada desde la misma institución que imparte la oferta-, describe y analiza el caso de capacitaciones ofrecidas, en centros que promueven formación elemental en una serie de orientaciones profesionales (Plan CECAP), destacando el caso de los talleres ocupacionales de Peluquería y Jardinería Huerta.

En lo referente al financiamiento de los informes relevados, cabe apuntar que mientras las evaluaciones y sistematizaciones se realizaron en el marco de las actividades de las intervenciones, el desarrollo de las investigaciones académicas, dependió de instituciones y centros de investigación.

Finalmente, el mapeo realizado, arroja que existen dos portales virtuales que proveen información y datos estadísticos centrales sobre la temática: un Observatorio de Mercado de Trabajo dependiente de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y otro portal correspondiente al Instituto Nacional de Estadísticas (INIE) de la República Oriental del Uruguay, que recoge datos censales, socio demográficos y estadísticas educativas.

Después de esta breve descripción, resta aclarar que en función de las temáticas abordadas, la estructura de la presentación se organizó en torno a dos ejes: 1) *Políticas y programas de formación para el trabajo*, y 2) *Orientación de la educación técnico profesional -formal y no formal*.

Temas y problemáticas

➤ *Políticas y programas de formación para el trabajo:*

Se halló una línea de producciones referentes a las políticas y programas que ofrecen distintos tipos de formación para el trabajo. Se trata de un conjunto de evaluaciones que mediante enfoques y técnicas disímiles son elaborados en el marco de dichos programas, como parte del seguimiento de sus acciones (Espino, 2005; Chiappe, García y Santos, 2005; Encuesta de Egresados, 2009).

Conjuntamente se ubicaron trabajos de investigación sobre el perfil de los programas y de los actores intervinientes, así como de las formas de las propias evaluaciones (Aldaba, 2008; Jacinto, 2009; Abdala, 2009). Estos últimos marcan factores positivos de las intervenciones y en paralelo -desde visiones ampliadas-, las interpelan con nuevas cuestiones a tomar en cuenta para expandir sus potencialidades.

El primer trabajo, consiste en una evaluación de impacto sobre el PROIMUJER¹. Mediante la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos con dispositivos de encuesta, entrevista y análisis econométrico, establece entre sus hallazgos centrales que:

- i) Dada la proporción de mujeres empleadas, se verifica que la intervención marcó una diferencia positiva para sus participantes. Aun así, no se evidenciaron cambios en los niveles de subempleo, trabajo no registrado e ingresos, ni en el tipo de actividades (domésticas, servicios de venta) desempeñadas. Lo cual indica que los patrones de “segregación ocupacional” de género no se han modificado, mientras que la capacitación no parece expresarse en un cambio de rumbo sobre las trayectorias laborales. Además este hecho debe contrastarse con una deficiencia sustantiva, dado que la población beneficiaria escasamente se compone de mujeres desocupadas y más pobres, que es su objetivo.

¹ Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el empleo y la formación profesional (PROIMUJER). Está dirigido a atender tanto al desarrollo de competencias y empleabilidad de las beneficiarias, como a su formación técnica específica para el empleo o para el desarrollo de actividades económicas en forma independiente. La evaluación aborda dimensiones como: la influencia de la intervención, calidad del empleo e ingresos; mejoras en la empleabilidad, grado del cumplimiento de las metas de capacitación, grado de cumplimiento de la focalización, impacto en el perfil subjetivo de las beneficiarias del Programa desde la perspectiva de género y grado de institucionalización de la perspectiva de género en los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM) y Entidades de Capacitación de Adultos (ECA).

- ii) Desde una perspectiva subjetiva, el pasaje por el programa es ampliamente valorado por las participantes, tanto en el desarrollo de una mayor autoestima, como de sus potencialidades en el hacer. Este hecho, incide en la participación activa fuera del hogar y en la reformulación de su “contrato doméstico”.
- iii) A pesar de la estimación positiva, se concluye que es necesario afianzar el camino, procurando una articulación con otros programas y entidades que atiendan problemas relacionados con la situación de género (violencia doméstica, salud, y otros); y trabajar en ajustar los criterios selectivos a fin de asegurar una adecuada focalización de la población objetivo.

Un segundo trabajo, sobre género y desarrollo rural ofrece un panorama histórico y evolutivo de las acciones de la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU²). De la reseña se desprende un camino de experiencias constructivas que apuntaron a la vinculación entre el saber local y la producción tradicional plasmada en la creación de una cooperativa en funcionamiento. El estudio hace hincapié en los desafíos a futuro, entre los que enfatiza, dar curso a un proyecto de profesionalización a partir de los saberes tradicionales. Se trata de un proceso de capacitación integral articulado con la demanda, concebido como un recurso condicionante para la continuidad del colectivo.

Otra intervención analizada es el Programa PROJOVEN (uno de los más extensivos en el esquema uruguayo). De acuerdo al procesamiento de la Encuesta de Egresados (2009), el desempeño de las Entidades de Capacitación (153 cursos en 53 establecimientos) es positivamente evaluado por los jóvenes, acentuando su rol de apoyo en los itinerarios de los beneficiarios. Los resultados indican que efectivamente se dan cambios positivos en las trayectorias laborales, educativas y personales de los participantes.

Desde la mirada de la investigación, tres estudios avanzan sobre el mismo Programa (PROJOVEN). El análisis de Aldaba (2008), se centra en la dinámica de redes y tramas de interacción: empresariales y sindicales, organizaciones públicas no estatales y agencias gubernamentales, es decir, los actores intervinientes durante el período 1996-2007. El trabajo recalca varias fortalezas: en principio, que la forma que asume la interacción se

² Política para la mujer rural, Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay (AMRU) creada 1994, dirigida Mujeres, rurales y pequeñas productoras y/o asalariadas rurales, que busca incidir en la formulación, e implementación de las políticas agropecuarias. Durante el 2004, crea "Delicias Criollas", una cooperativa de producción y servicios con el propósito de generar una estructura comercial autónoma.

caracteriza por la estabilidad y el compromiso compartido, a ello contribuyó que se establecieron reglas claras que facilitaron la estructuración y la previsibilidad de los comportamientos. Por otra parte, el desarrollo de cada organización es autónomo, no se exigen perfiles específicos y las decisiones formativas se encuentran en manos de cada entidad. Pero, fundamentalmente, destaca la incidencia del eje que estructura la propuesta, en tanto su institucionalidad reposa en un organismo tripartito, con independencia presupuestaria del ámbito estatal. Hecho que a su vez deja a las claras la relevancia de los espacios públicos no estatales y sus posibilidades de acción en este campo. Este conjunto de aspectos actuaron en la permanencia del programa y en su validación.

Ambos aspectos, son subrayados en un segundo estudio, que se cuestiona sobre las estrategias de acción pública en materia de inserción laboral de jóvenes, retomando el caso de Uruguay. En dicho estudio, se argumenta que la continuidad del programa (década y media) se debe a que ha sido el único dispositivo que (en su etapa de consolidación) ofrecía capacitaciones laborales cortas, mostrándose como un mecanismo de resultados positivos, en periodos de alta desocupación. Pese a los resultados favorables, el estudio indica una controversia: si bien no se discute el reconocimiento de su lugar dentro de la reformulación de las políticas de formación y empleo, no se promueve dar un paso más, por ejemplo, expandiendo y aceitando las articulaciones institucionales entre la educación formal, básica y técnica. La propuesta, entonces, enfatiza en la opción de “crear *puentes* y acompañamiento a la inserción promovida por el programa” (Jacinto, 2009).

Finalmente, Ernesto Abdala (2009) se sitúa en el espacio de la evaluación pero justamente guiado por el análisis de las acciones evaluativas. Con este objetivo, retoma dos análisis de programas de Uruguay, ellos son: PROJOVEN y su antecesor OPCION JOVEN. Como conclusión general, subyacen críticas a las evaluaciones poco precisas, de programas cuyos impactos son altamente dependientes de las variables del contexto socioeconómico. Las evaluaciones carecen de proyecciones a largo plazo y no ha sido posible determinar taxativamente, en cuánto contribuyeron a romper el círculo vicioso de pobreza, pues tal operatoria hubiera requerido el seguimiento de los itinerarios laborales, por eso sugiere incluir estudios *ex post*. Tras esta evaluación de evaluaciones, el autor reedita una interrogante de peso: en qué medida los decisores políticos y la gestión de los lineamientos programáticos, dinamizan intervenciones, retomando los aportes de las contribuciones elaboradas. Es decir, se pregunta por la utilidad de la tarea y puesta en marcha de la misma evaluación.

➤ *Orientación de la educación técnico profesional, formal y no formal*

En este eje agrupamos un conjunto menor de trabajos, descriptivos y analíticos, vinculados al sistema educativo técnico y una evaluación de capacitación no formal.

Desde una perspectiva descriptiva, el planteo de Finnegan (2006), examina los lineamientos políticos orientadores de las transformaciones en materia de educación media técnica, sosteniendo que en América Latina las orientaciones dominantes se inclinan hacia “una creciente polivalencia y mayor peso del conocimiento tecnológico en la formación del técnico medio, tanto favoreciendo la formación para el trabajo en la modalidad académica, como a partir de la propia educación técnica”³.

La República Oriental de Uruguay fue pionera en implementar cambios para poner en práctica transformaciones que contemplan este tipo de innovaciones, materializados a través de la creación del Bachillerato Tecnológico (BT) en 1997, dada en el marco de la reforma de la educación técnico profesional. Con respecto a las implicancias de la creación de los Bachilleratos Tecnológicos algunos estudios⁴ indican una notable incidencia en el grado de continuidad universitaria. Es decir, las tendencias se elevan respecto a las cohortes antecesoras al cambio, e incluso se aproximan a aquellas (siempre mayores) de los Bachilleres de Educación Media Superior (EMS). Suceso de peso, dado que remite a una situación histórica conflictiva: la brecha diferencial que implica acceder a uno u otro circuito educativo.

En relación a lo anterior, la tesis de Marrero (2006), pone en primer plano parte de esta problemática. En ella sostiene que el bachillerato de Enseñanza Secundario expresa las inequidades del sistema educativo y la composición diferencial de circuitos estudiantiles y de información. Las brechas de separación se nutren desde el hogar de origen, el capital social, y las habilidades adquiridas en su entorno. De este modo, el peso de la adscripción a un determinado sector, a sus redes culturales y sociales, resultan ineludibles como mecanismos seleccionadores, aun más ante un mercado laboral altamente segmentado y ante credenciales devaluadas. La empleabilidad depende del funcionamiento de la dinámica económica y no solo de la calificación del trabajador. Como afirma la autora, la selectividad es solo en parte académica; tanto factores económicos como actitudinales junto

³ Finnegan, 2006:3.

⁴ “A mediados de 2003, la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (ANEP) encargó un estudio destinado a conocer el perfil sociodemográfico, laboral y educativo de los egresados de los Bachilleratos Tecnológicos-Plan 1997 (BT) y a compararlo con otros planes de estudio técnicos y con los graduados de la educación media común” (Finnegan, 2006:2).

con estrategias empresariales, son claves para entender la relación entre bachillerato y mercado laboral.

Pese a todo, destaca que el bachillerato, tiene valor desde la mirada de los estudiantes y empresarios, principalmente por la cultura general que en él se transmite. En esta dirección, ambos actores consultados enarbolan la formación general más que cualquier falta de especialización. Desde la perspectiva de la autora, la inclusión de un curriculum más abierto, flexible y con contenidos culturales expresivos, serían pautas que alimenten una mejor formación para los bachilleres.

El tercero de los trabajos (Elgue y Torres, 2009), orientado por conocer las representaciones de los agentes del mundo laboral frente al perfil de los egresados de enseñanza media, advirtiendo puntos críticos sobre el funcionamiento de los bachilleratos. A partir del análisis, se expone una denuncia respecto al desfase entre los currículos y los perfiles de los egresados, quienes presentan un escaso dominio de competencias sociales y comunicativas.

Se enuncia, también, que la competencia más buscada en el perfil de los egresados se corresponde con la *proactividad*. No obstante, la formación de un perfil emprendedor no parece coincidir con las actuales ofertas muy teóricas, anacrónicas y carentes de prácticas. Como contraparte, enfatiza en la necesidad de cursos puntuales (soldadura y electricidad industrial) y la incorporación de mayor cantidad de pasantías.

Por otra parte, siguiendo a las autoras, los representantes del sistema educativo sostienen que las instituciones sí deben brindar una formación integral. De tal manera, queda planteada cierta dicotomía entre “formación” y “capacitación”. Las proyecciones requieren de redes interinstitucionales que incluyan a los sectores productivos y a otros actores culturales y sociales.

Otro punto supone la descentralización de la educación terciaria y universitaria, junto a la generación de mecanismos orientados a la inclusión y a la retención, tales como carreras cortas, cursos semestralizados y a distancia. Desde esta perspectiva, la formación de capital humano no aparece como opuesto de una educación integral, sino como complemento.

El último documento, bien diferente, explora en las capacitaciones ofrecidas no ya desde la educación formal, sino desde el Plan CECAP, que actualmente cuenta con 10 centros que atienden a 1.400 jóvenes en todo el país, promoviendo la formación elemental en una serie de orientaciones profesionales. El estudio recalca en la calidad educativa y hace

hincapié en las experiencias de los talleres ocupacionales, sobre todo los de Peluquería y Jardinería Huerta, que han sido validados externamente, en su carácter de actividades de suma calidad educativa. El argumento gira en torno a exponer la relevancia de la tarea y sostener la prioridad de generar oportunidades provechosas para los jóvenes más vulnerables, ampliando sus posibilidades de inserción laboral ante el exigente mundo del trabajo actual (Uruguay CECAP, 2005).

A modo de conclusión:

Considerando al conjunto del material relevado, el énfasis está puesto en las implicancias de los dispositivos y experiencias de intervención de programas, que han tenido resultados relativamente logrados, aunque cuentan con puntos deficitarios y cuantiosos retos.

Por su parte, las modificaciones curriculares y experiencias de capacitación, convergen en indicar brechas y disparidades existentes, que llevan a plantear mejoras para establecer propuestas de mayor calidad. En un sentido amplio, tanto las cuestiones referentes a las políticas y programas de formación para el trabajo, como aquellas sobre las reestructuraciones del sistema educativo, lo que incluye a la educación profesional y técnica, siguen despertando intereses y preocupaciones, estableciendo cierta continuidad con las investigaciones generadas en los primeros años de este nuevo siglo.

Bibliografía

Abdala, E. 2009. “La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica”. En: *Papeles de Población*, 15(59). Universidad Autónoma del Estado de México Toluca. pp. 11-82. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11205902.pdf>

Aldaba, J. A. 2008. *Con la mirada en lo público: una aproximación desde las redes de la política al Programa Projovent*. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay.

Chiappe, M.; García y Santos, R. 2005. Participación, productividad y formación: La trayectoria de la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay. AMRU Montevideo: Cinterfor/OIT. 91p. (Papeles de la Oficina Técnica, 17)

Elgue, M. y Torres, L. M. 2009. *Representaciones y expectativas de agentes del mundo laboral frente al perfil de egreso del estudiante de Enseñanza Media*. Carmelo: Instituto de Formación Docente.

Encuesta de Egresados. 2009. 12° Llamado de PROJOVEN:

<http://www.projovent.gub.uy/Documentos/evaluacion.html>

Espino, A. (coord.). 2005. *Resultados de la evaluación de PROIMUJER*, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT01/06.

Finnegan, F. 2006. "Tendencias en la educación media técnica", En: *Boletín redEtis n°6*, Buenos Aires: redEtis-IIPE-UNESCO.

Jacinto, C. 2009. "Un dispositif d'insertion des jeunes: contextes et acteurs dans les nouvelles stratégies d'action publique. Le cas du programme 'Pro-jeunes' en Uruguay". En : *Revue Formation et Emploi*, pp. 41-55, CEREQ, La documentation Française.

Marrero, A. 2006. *El Bachillerato en Uruguay. Evaluaciones y expectativas desde la perspectiva de estudiantes, docentes, la universidad y el mundo del Trabajo*. Tesis Doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Marrero, A. 2005. *Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Uruguay*. Serie por País. Buenos Aires: redEtis-IIPE-IDES.

Uruguay CECAP. 2005. *Competencias y evaluación; dos vías hacia la mejora de la calidad de la educación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.