PROPUESTAS PARA LA VINCULACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

Tomo V

Programa S

Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay.

auci
AGENCIA URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción

mec
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

PNUD
Al servicio de las personas

UNESCO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Programa S
Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay.

Programa Conjunto
Aportes para la elaboración
de políticas educativas en Uruguay

TOMO V

PROPUESTAS PARA LA VINCULACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

PARTE I:

Propuestas y experiencias sobre políticas públicas en el campo de educación y trabajo para jóvenes de 15 – 29 años.

Autor: **Lic. Gabriel Corbo**

PARTE II:

La validación y acreditación de estudios. Una respuesta para la continuidad y reinserción educativas de jóvenes y adultos"

Autora: **Lic. Ma. Laura Donya**

PARTE III:

Relevamiento de buenas prácticas y arreglos institucionales, que amplían las posibilidades educativas del trabajo, el estado de situación y las posibilidades de mejoras a nivel nacional.

Autora: **Mg. Alexandra Lizbona Cohen**

Programa Conjunto
Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay

Asociado nacional:
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Agencias ejecutoras del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay:
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Agencias asociadas del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay:
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Coordinación de la Iniciativa "Unidos en la Acción" en Uruguay:
Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas (OCR)

Unidad de coordinación
Coordinadora: Dra. Beatriz Macedo
Asistente de coordinación: Sra. Pilar Burgueño

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Asociado Nacional, del Sistema de las Naciones Unidas ni de sus Estados miembros.

Prólogo

El programa que con el nombre “Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay” ha dado lugar a la presente serie de publicaciones, surge en un momento particular. Las publicaciones también verán la luz en un momento singular. Son tiempos en que todo un país apuesta a la educación como uno de sus mayores desafíos.

Siempre son tiempos de educación. Pero hoy el reto cobra una dimensión mayor. Porque en el contexto de cambio civilizatorio en que vivimos, cada vez más las distancias entre los países y las distancias en el seno de las sociedades dependen del acceso al conocimiento, porque cada vez más el futuro de un país se juega por su disposición de disminuir dichas distancias y de fortalecer la cohesión social y el acceso democrático al desarrollo de capacidades de todas las personas. Porque, por otra parte, cuando una sociedad mira su futuro con optimismo, cuando comienza a confiar en su capacidad de construcción y transformación, apuesta con fuerza a la educación de las nuevas generaciones. Entonces, esa mirada hacia el futuro cargada de esperanza necesariamente requiere certezas y fortalezas de la educación, como respuestas a las promesas y las urgencias de la hora.

En esas urgencias, las urgencias de este, nuestro tiempo, confluyen múltiples dimensiones que precisan respuestas profundas, sistemáticas, fundacionales: las que compartimos en un mundo en proceso de cambios vertiginosos; las específicas de nuestro país, cuyo presente y, fundamentalmente, su futuro dependen esencialmente de la calidad y las capacidades de nuestra gente; y, finalmente, las de nuestro propio sistema educativo y sus instituciones. Deben contemplarse, necesariamente, todos los aspectos. Las respuestas están hechas de momentos de ruptura – de concepción, de percepción y de compromiso – y de un largo camino a recorrer.

El camino de los cambios refiere a diversos aspectos. Incluye cambios de naturaleza estructural que hacen a la arquitectura y diseño de instituciones; incluye también cambios que refieren a aspectos de diseño y contenido curricular; aspectos vinculados a la educación y el trabajo; aspectos relacionados con la necesidad de llevar a la práctica la concepción de educación para todos durante toda la vida; cambios en la propia gestión del sistema educativo; y, finalmente, asegurar las formaciones al más alto nivel para las nuevas generaciones de docentes.

En esa ruta de cambios un punto central es el que refiere a la vinculación entre educación y territorio. La clara y urgente necesidad de descentralizar no requiere demostración, pero es necesario ir más allá. Se trata de construir un sistema educativo que se afirme, se proyecte y crezca fuertemente vinculado a los proyectos de desarrollo territorial, integrado a un proyecto de país, a un proyecto demográfico y de arraigo. Seguramente en ese compromiso de la educación con el territorio tengamos una de las claves centrales para los cambios en profundidad.

La otra clave es la participación. Participación de los docentes, de los alumnos, de las familias; participación de la sociedad en la construcción de un entramado educativo, que es una forma de denominar al país de aprendizaje. Participación en la construcción institucional y en la definición de rumbos, participación en la vida institucional y su relacionamiento con la sociedad.

Otro elemento que entendemos central, es el de los tiempos. Por un lado, la importancia de la continuidad en el tiempo de las políticas de educación. Una historia de cambios curriculares y de reestructuras institucionales pendulares, un proceso que no se afirme, ajuste y corrija al avanzar, pero manteniendo una coherencia central y un claro rumbo, por más razonables que sean las propuestas que se sucedan, está condenado al fracaso. Por otro lado, avanzar hacia cambios profundos requiere considerar largos y cortos plazos. El largo plazo no nos puede hacer olvidar las urgencias; también es imprescindible controlar sobre la marcha sí estamos en el rumbo correcto.

En el camino de los cambios educativos aparece entonces como elemento esencial la construcción de confluencias en torno a políticas de largo plazo mientras se implementan medidas para las urgencias, en una sabia combinación de los tiempos. En esa dirección se ha orientado el esfuerzo colectivo que se concreta en estas publicaciones, centrado en algunos grandes temas seleccionados luego de instancias abiertas de consulta y debate.

Esperamos que el trabajo realizado pueda apoyar los pasos que se seguirán dando y pueda ser de utilidad para acercar y sincronizar actores de modo de generar la fuerza constructora, la fuerza transformadora de la educación que nuestro país requiere.

Queremos agradecer los generosos aportes de todos los participantes, así como al entusiasta acompañamiento del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

Ricardo Ehrlich
Ministro de Educación y Cultura

Prólogo

La educación es una condición necesaria e irremplazable - aunque no suficiente- para lograr, igualdad, justicia social y desarrollo humano pleno. Trasmite y refuerza los valores, la coherencia y la solidaridad de las sociedades. Le da a la ciudadanía las herramientas para la construcción y apropiación de conocimientos para un accionar autónomo y crítico en favor de la consolidación de la vida democrática. En definitiva, tal como lo plantea el paradigma de desarrollo humano, genera condiciones para la expansión de libertades de las personas.

El documento que aquí se presenta integra una serie de seis tomos[1] sobre los resultados del proyecto conjunto "Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay" que el Gobierno uruguayo y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay llevan adelante en el marco de la iniciativa "Unidos en la Acción".

Como el nombre del proyecto refleja, su objetivo es asistir al Ministerio de Educación y Cultura en la generación de aportes, insumos y espacios de diálogo que permitan reflexionar sobre la educación para la sociedad uruguaya, y contribuyan y faciliten el diseño de políticas educativas a largo plazo.

Este proyecto cuenta con la participación, por parte del Sistema de Naciones Unidas, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como agencias ejecutoras, y con los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), como agencias asociadas.

En momentos en que la calidad de la educación en Uruguay y en varias naciones de la región se pone en duda, en que se constata que no ha podido romper un cierto determinismo social y disminuir las brechas de desigualdad, podemos afirmar que sin educación de calidad no habrá posibilidad de avanzar.

Mayor justicia social significa – entre otras cosas- equidad en el manejo de ciertas competencias en el acceso al conocimiento y en la promoción de aprendizajes de calidad para todos y con todos. Todo ello se debe dar en los centros educativos y en las relaciones entre los educadores y estudiantes.

Los materiales reunidos en esta serie son el resultado de calificados trabajos y de las múltiples perspectivas de expertos, decisores públicos y actores involucrados con el proceso educativo, todos ellos comprometidos en apuntalar las innovaciones que sean necesarias para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

1 "Los sentidos de la educación en adolescentes, familias y referentes comunitarios"; "Fines, perfiles de egreso y evaluación en la educación primaria y media básica. Estudio de casos y algunas tendencias comparadas"; "Estudio de la normativa que regula los centros educativos de ANEP"; "Repetición escolar: conceptualización, usos y alternativas. Presentación de distintos casos"; "Educación y trabajo: políticas, validación de conocimientos y buenas prácticas"; "Políticas de desarrollo profesional docente. Estudio multi país de casos intencionalmente seleccionados".

La dinámica educativa requiere cambios constantes. Lo mismo puede decirse de las políticas que la sostienen y actualizan. En ese sentido, todo indica que toda transformación que se encare requerirá, además de rigor técnico, amplios acuerdos que aseguren su continuidad.

Esperamos que los contenidos que aquí se aportan sean fuente de inspiración y materia prima para la toma de decisiones de todos aquellos que, desde diversas competencias institucionales, son responsables del futuro de la educación en Uruguay.

Los invito a leer ésta colección para seguir reflexionando, debatiendo y, sobre todo, moldeando, adaptando y ajustando la educación a las cambiantes necesidades de nuestro tiempo.

Denise Cook
Coordinadora Residente de las
Naciones Unidas en Uruguay

PRESENTACIÓN

PROPUESTAS PARA LA VINCULACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

La presente publicación es parte de una serie que incluye los resultados del Programa "Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay" que se desarrolló a partir del interés del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) el cual, en un contexto de debate y transformación educativa solicitó al Sistema de las Naciones Unidas el apoyo para desarrollar el proyecto con el propósito de generar insumos que contribuyan a reflexionar sobre el sentido de la educación para la sociedad uruguaya y faciliten la toma de decisiones futuras.

El asociado nacional del Programa Conjunto fue el MEC, las Agencias ejecutoras PNUD y UNESCO, las agencias asociadas OIT, UNICEF, UNFPA y el agente administrativo PNUD.

El Programa promovió la realización de diferentes estudios, convocó al intercambio y diálogo a los distintos actores educativos con el fin de socializar los productos y consensuar visiones que sirvan de insumos en la elaboración de políticas educativas de mediano y largo plazo para el Sistema Nacional de Educación.

El mismo se delineó a partir del Taller "Diálogos hacia la educación del 2030 en el Uruguay", realizado en Piriápolis en octubre de 2012. En el mismo participaron diversos actores de la vida institucional, académica, sindical y política e identificó algunos de los ejes que constituyen para el país temas de discusión, debate y controversia en materia educativa.

El Programa se desarrolló desde fines de 2013 hasta fines de 2014. En ese año se realizaron talleres nacionales y seminarios internacionales, se estudiaron los casos de algunos países y se produjeron otros estudios comparativos que abarcaron a varios países.

En este marco se entendió pertinente escuchar las voces de especialistas extranjeros con la intención de conocer el estado del debate, la investigación y la reflexión sobre estas temáticas a nivel internacional. Pero, al mismo tiempo, mantuvo la clara convicción que todo cambio es un proceso nacional que requiere una construcción colectiva y participativa de todos los actores educativos locales.

En tal sentido el Programa se planteó cuatro efectos en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011-2015 (UNDAF por sus siglas en inglés). Dichos efectos buscaron contribuir a:

1. Aportar conocimiento sobre la valoración y los fines de la educación en la sociedad, en el ciclo de vida de las personas y en la construcción de una ciudadanía activa;

2. Contribuir a la sistematización de modelos de centros educativos para la mejora de la gestión y la promoción del aprendizaje, incorporando desde una perspectiva territorial ;

3. Brindar insumos para la toma de decisión en el marco de propuestas que vinculen a la educación y el trabajo ;

4. Contribuir a la construcción sistémica del desarrollo profesional docente en Uruguay.

Esta colección presenta en cada uno de sus seis tomos, los resultados y trabajos realizados en los ejes antes mencionados.

Al presentar una colección con resultados del Programa, puede haber una tentación a pensar que la misma se concibe como una serie de productos acabados. Sin embargo, las publicaciones constituyen una invitación a la reflexión, al debate y a la búsqueda de caminos propios para la solución de los principales problemas que acucian a nuestra educación.

Los seis tomos que presenta esta colección recogen los estudios realizados, muchos de ellos con la participación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) que fuera el encargado de realizar la mayor parte de los estudios referidos a educación inicial, primaria y media, en función de los cometidos establecidos por la Ley.

En este tomo se presenta el resultado de estudios realizados por tres consultores diferentes sobre los diversos elementos a considerar a la hora de tomar decisiones para vincular más y mejor a la educación y el trabajo.

En primer lugar, se realizó una indagación sobre las políticas públicas en el campo de la educación y el trabajo para jóvenes entre 15 y 29 años, en base a información internacional que se sistematizó de acuerdo a los objetivos del estudio.

En segundo lugar, se indagó sobre la validación de conocimientos y saberes para la continuidad educativa, considerando lo establecido en el Art. 39 de la Ley General de Educación Nº 18.437, su estado de desarrollo, así como las posibilidades de perfeccionamiento en base a información y documentación nacional e internacional.

En tercer lugar, se indagaron algunos arreglos institucionales y buenas prácticas que pudieran ampliar las posibilidades educativas del trabajo, su estado de situación y las posibilidades de ser ampliadas y mejoradas.

Los estudios fueron acompañados y complementados con talleres de análisis, reflexión y debate que reunieron a informantes calificados de nuestro medio, procurando establecer los vínculos entre la educación en un sentido más amplio que la escolarización y el trabajo como práctica humana.

El estudio presenta los escollos existentes en la vinculación de la educación y el trabajo: en la dimensión institucional ya que las instituciones involucradas han carecido de canales de dialogo y de trabajo conjunto y en los paradigmas imperantes dado que la relación entre las necesidades y comportamientos juveniles, los diseños curriculares y las exigencias del mundo del trabajo, no ha sido clara ni lineal.

La publicación presenta las diferentes experiencias que se han venido desarrollando en los últimos años en nuestro país y en el exterior, indaga sobre los arreglos institucionales a tener en cuenta y presenta buenas prácticas en esta temática. En este sentido, el estudio aporta valiosos elementos para la elaboración de una política armónica que permita la convergencia de los diferentes programas existentes y que garantice pertinencia y calidad, como contribución al fortalecimiento del Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR) en el marco del Sistema Nacional de Educación Pública, así como a la creación del ya proyectado Sistema Nacional de Formación Profesional.

La conceptualización y el desarrollo de la relación entre educación y trabajo constituye un desafío teórico, metodológico y político que trasciende la noción hasta ahora desarrollada de "educación técnico – profesional" o de "enseñanza y formación técnica y profesional". En esta perspectiva la presente publicación constituye una contribución importante para favorecer la reflexión, el debate y el desarrollo de políticas.

Mtro Luis Garibaldi
Director de Educación
Ministerio de Educación y Cultura

PROPUESTAS PARA LA VINCULACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

Indice

PARTE I

Resumen Ejecutivo..... 14
1. Introducción..... 16
2. La juventud y el contexto general del país..... 17
2.1 Los jóvenes y la educación:..... 19
2.2 Los jóvenes y el empleo:..... 22
3. Los jóvenes y el desarrollo humano..... 24
4. Una revisión histórica sobre las políticas de educación y trabajo en el contexto latinoamericano..... 28
5. Proyectos y Programas de Educación y Trabajo..... 38
6. Relatoría del taller de trabajo..... 48
7. A modo de síntesis..... 54
8. Anexo: Listado de participantes del Taller..... 59
9. Bibliografía..... 60

PARTE II

1. Introducción..... 63
2. Estado de la cuestión..... 65
2.1. Derecho a la educación de calidad a lo largo de toda la vida..... 65
2.2. Formación Técnico Profesional..... 66
2.3. ¿Qué se entiende por acreditación y validación?..... 68
2.3.1 El valor de la experiencia..... 70
2.3.2. Funciones de la acreditación y la validación..... 71
2.3.3. La validación y acreditación en la normativa uruguaya..... 71
3. Modalidades internacionales sobre validación de conocimientos y Acreditación de saberes..... 73
3.1. México: Sistema de evaluación y acreditación de conocimientos, habilidades y competencias equivalentes a la educación secundaria..... 73
3.2. Francia: Sistema de validación de aprendizajes obtenidos por la experiencia en el marco de la educación a lo largo de toda la vida..... 75

3.3.- España: Acreditación de competencias laborales..... 76
3.4. Colombia: Formación profesional y certificación..... 77
3.5. Brasil: Evaluación de competencias y conocimientos a quienes no culminaron la educación formal..... 78
4. Modalidades desarrolladas en nuestro país..... 82
4.1. PROCES: Programa de culminación de estudios..... 83
4.2. PUE: Programa Uruguay estudia..... 83
4.3. Programa Acreditación de Saberes..... 84
5. Desafíos para el Sistema Nacional de Educación Pública..... 85
6. Relatoría del trabajo en taller..... 87
Bibliografía..... 90

PARTE III

1. Resumen..... 92
2. Presentación de objetivos y metodología..... 93
3. LGE: un avance normativo para la vinculación trabajo y educación..... 94
4. Buenas prácticas: una conceptualización..... 95
5. Las políticas: los programas CECAP, Yo Estudio y Trabajo, Unidad de Alfabetización Laboral y ProJoven..... 96
6. Arreglos institucionales y la intersectorialidad..... 100
7. Estado de situación: "una foto estadística" de la formación de recursos humanos..... 102
8. Tejiendo sinergias: la acreditación de saberes del trabajo hacia la educación formal..... 103
9. Experiencias de capacitación en el mundo del trabajo..... 106
10. Marco internacional y la aplicación en Uruguay de la Recomendación 195 de la OIT..... 111
11. Lecciones aprendidas y recomendaciones para el mundo del trabajo y la educación en el Uruguay del próximo quinquenio 2015- 2020..... 112
12. Referencias bibliográficas..... 117
13. Anexo del trabajo de campo..... 118

Parte I

Propuestas y experiencias sobre políticas públicas en el campo de educación y trabajo para jóvenes de 15 – 29 años

Lic. Gabriel Corbo

Resumen Ejecutivo

El documento presenta una descripción diagnóstica de la realidad de los jóvenes uruguayos en relación a la educación y al trabajo, aportando una mirada comparativa a nivel regional y realizando una visión histórica de Latinoamérica. En ésta se aprecia una separación institucional del mundo de la educación y del trabajo, mostrando un presente que muestra signos de encuentro entre ambos componentes, en especial en Uruguay.

Se muestra como en la actualidad, existe una "nueva generación de programas y proyectos" en los que se pone mayor énfasis en la construcción de puentes entre ambas dimensiones, partiendo de la concepción de que la educación es un derecho universal que garantiza beneficios para el joven, tanto en el presente como en futuro. El mundo del trabajo es beneficiado por mayor educación, más y mejor educación dotan de más y mejores competencias para los requerimientos del mundo del trabajo.

Desde este concepto el objetivo principal es la inclusión social de los jóvenes, para lo cual se considera vital la permanencia en el sistema educativo y la revinculación de aquellos jóvenes que se hayan desvinculado de éste, observándose diferencias según la edad de los participantes. A mayor edad, en especial después de los 18 años, el trabajo es considerado como parte del proceso de inclusión social, en cambio para los menores, el énfasis está puesto en la educación formal.

A pesar de los avances en el vínculo entre la educación y el trabajo, se identifican algunos aspectos aún sin definición o en proceso de ajuste. Uno de ellos es la institucionalidad.

La "nueva generación", se gestiona desde diferentes mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial. Sin embargo, esta intersectorialidad presenta una frontera difusa entre lo que se considera protección social, y programas para re-vincular al joven en la educación formal y la formación para el mundo del trabajo.

Por otra parte, en tanto la educación es concebida como derecho universal, se identifica como un posible riesgo, al exceso de unidirecionalidad.

La unidireccionalidad en al menos dos sentidos; por un lado, en el hecho de que el concepto actúa desde la educación y poco desde el mundo del trabajo; y por otro lado, porque se pone énfasis en la educación formal en desmedro de otras posibilidades formativas.

Otra de las dificultades identificadas es el paradigma de la linealidad, en el sentido de que se concibe un recorrido desde la educación hacia el trabajo, de manera acumulativa y casi finalista. Esta linealidad se ve incrementada en la medida que existe la unidireccionalidad de la educación formal.

En el taller de trabajo y consulta realizado en el marco de este estudio, se aprecia consenso en que la formación para el mundo del trabajo requiere de procesos formativos del orden socio educativo laboral. Pero a pesar de esto, se observa que no se conoce en forma cierta el significado de estos procesos, en cuanto contenidos y resultados específicos esperados.

Se reconoce a la vez, la necesidad de que la educación logre interpelar al mundo del trabajo, reconociéndose que en el mundo de la educación formal se ha comenzado a reconocer que no sólo se aprende en el aula, sino que existen múltiples espacios de aprendizaje.

Se resalta el concepto de necesidad de construir una ruta bidireccional, en donde la formación básica pueda conducir a la formación profesional, y de ésta a la otra, para lo cual la educación debe logar ampliar su oferta y adaptarse a contextos y situaciones diferentes. Esto, entre otros aspectos, requiere que la estructura formativa de la educación formal sea capaz de: i) adaptarse a contextos diferentes; ii) aceptar y por tanto validar, formaciones provenientes del mundo del trabajo y de la educación no formal; e iii) incorporar la mirada de los jóvenes en su estructura y programa.

Construir una ruta bidireccional, en donde la formación básica pueda conducir a la formación profesional, y de ésta a la otra, para lo cual la educación debe logar ampliar su oferta y adaptarse a contextos y situaciones diferentes.

El documento se aproxima a la conclusión de que debe trabarse sobre la definición del perfil de egreso de los estudiantes de educación secundaria, de modo de identificar mejor los conocimientos y competencias que sólo pueden obtenerse a través de la educación formal y cuáles pueden ser obtenidos, y por tanto validados, en ámbitos de la educación no formal y/o del mundo del trabajo.

De esta forma es posible demandar capacidades al mundo del trabajo para que sea capaz de incorporarse a la agenda de la educación permanente y para toda la vida, debiendo de poder elaborar sistemas de gestión flexibles, para que sea posible compatibilizar el estudio y el trabajo; generar modelos de gestión que permitan conciliar el mundo productivo con las responsabilidades de la vida reproductiva; e incorporar y entender la mirada de los jóvenes.

Para el caso específico de Uruguay, el trabajo destaca tres experiencias que, a juicio, del autor colaboran de forma práctica para encontrar soluciones de vínculo entre ambos mundos y entre los jóvenes de alta vulnerabilidad social con ambas dimensiones (educación y trabajo). Ellas son: a) la implementación de talleres de orientación educativo laboral de parte de INEFOP en educación media superior; b) el Programa Yo Estudio y Trabajo; y c) la incorporación de la figura del Referente Educativo Laboral como parte de procesos de inserción social.

1. Introducción

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura, ha solicitado al Sistema de las Naciones Unidas el apoyo para desarrollar el Proyecto: "Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay" con el propósito de recoger insumos que permitan reflexionar sobre el sentido de la educación para la sociedad uruguaya, y contribuyan con la elaboración de una propuesta a largo plazo para su transformación.

El presente documento se inscribe en este Proyecto, presentando una sistematización de propuestas y experiencias existentes sobre políticas públicas en el campo de educación y trabajo para jóvenes de 15 – 29 años, en base a un relevamiento nacional e internacional.

En tanto la educación es entendida como derecho fundamental, ésta debe garantizar la calidad e igualdad de oportunidades de todos, tanto en el acceso, como en el proceso y en el egreso de la formación, promoviendo una educación a lo largo de toda la vida. Estas garantías deben darse tanto en trayectos formales como no formales.

Desde esta perspectiva, el informe busca aportar elementos para reflexionar sobre los aspectos que desde la educación se vinculan con el mundo del trabajo. En especial sí existen aspectos que corresponden a la formación general y común a todas las personas y cuáles –y en qué momento- corresponden a la formación profesional.

Para esto, el documento se ordena de la siguiente forma: se realiza una breve descripción sobre el estado de la juventud en materia de educación y trabajo en Uruguay, de modo de ofrecer una panorámica sobre los principales desafíos que existen hoy en la materia. Luego se realiza una revisión histórica, a partir de tipologías de modelos conceptuales que han marcado el desarrollo conceptual sobre la temática de la educación y el trabajo, en la región de América Latina y el Caribe.

Posteriormente, el trabajo ofrece los principales aspectos conceptuales y desafíos existentes en la actualidad de los "nuevos programas" vinculados a la temática. Para esto se incluye además una relatoría de un taller de trabajo celebrado en el mes de mayo del 2014, con técnicos, especialistas y autoridades de amplia y reconocida trayectoria en la materia.

Finalmente, el documento ofrece un conjunto de reflexiones finales como compendio del proceso relatado.

2. La juventud y el contexto general del país

Según el último censo de población (año 2011), el total de habitantes en el país alcanza la cifra de 3.286.314 personas[1].

Del censo, se constata al menos dos claras tendencias demográficas de la población uruguaya: en primer lugar, los datos muestran un país prácticamente urbano, el 95% de la población habita en zonas urbanas y el 5% restante en zonas rurales; y en segundo lugar, Uruguay es un país con escaso crecimiento poblacional. Si se compara con el censo anterior (año 2004), el crecimiento de la población en 7 años fue de tan sólo 0,2%.

Sin embargo, si bien la población en términos absolutos no ha crecido, sí hay crecimientos en términos relativos en algunos segmentos de población. En efecto, en determinados rangos de edad Uruguay muestra una tendencia proporcional creciente. En tan sólo 40 años, la población de 65 o más años pasó de representar el 7,6% del total (censo de 1963) al 14,1% en el Censo 2011. El último censo ratifica la agudización del proceso de envejecimiento de la población uruguaya.

Por el contrario, sí se observa a la población infantil y adolescente, en el período 1963-2011 se verifica un importante descenso del porcentaje de población menor de 15 años, que pasó de representar el 28,2% de la población en 1963 a constituir el 21,8% en 2011. El Censo del 2011 muestra que la población adolescente (10 a 19 años) alcanza la cifra de 518 mil, lo que representa un 16% de la población total del país.

El último censo ratifica la agudización del proceso de envejecimiento de la población uruguaya.

Estos datos no hacen más que seguir ratificando el hecho de que Uruguay atraviesa un proceso de transición demográfica, similar a la que se encuentra en países desarrollados en general y algunos países de la región de Latinoamérica y el Caribe en particular.

Si bien existen diferencias entre países, en términos generales se puede afirmar que este es un comportamiento casi general de América Latina. Proyecciones de CELADE[2], muestran una tendencia hacia el envejecimiento de la población del continente. Prácticamente toda América Latina se encuentra en el mismo proceso de transición demográfica, pero particularmente Uruguay es catalogado como país de "transición demográfica avanzada", al igual que Cuba, Brasil y Chile[3].

En Uruguay, una de cada cinco personas es joven. Específicamente, la población de jóvenes para el cohorte de 15 a 29 años, representa un 22% de la población total del país. En total son 731.82 personas, con una distribución bastante equitativa entre sexo y rangos de edad, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

1 I.N.E. Censo 2011.
2 CELADE, 2011, Observatorio Demográfico Nº 11. Proyecciones de la población a largo plazo.
3 CELADE, 2011.

Tabla 1: Cantidad de Jóvenes en Uruguay por rangos de edad y sexo.

Rango de edades	Total	Hombre	Mujer
15 a 19	261.691	133.042	128.649
20 a 24	241.006	119.928	121.078
25 a 29	228.385	112.852	115.533
Total	731.082	365.822	365.260

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, Censo 2011

Asimismo, hay territorios (departamentos) en donde existe una mayor proporción de jóvenes. En términos absolutos los departamentos con mayor población de jóvenes son Montevideo, Canelones, Maldonado y Salto (302.999, 113.982, 37.224, y 30.071 habitantes jóvenes).

Por tanto, en términos cuantitativos, la adolescencia y juventud es predominantemente urbana y con tendencia al descenso en términos relativos en relación a la población general.

Pero la cantidad no es sólo la variable que muestra cambios. Diversos estudios demográficos[4] indican que la adolescencia y juventud en Uruguay viene experimentando comportamientos de postergación de las decisiones de asunción de roles adultos.

Esto significa que la juventud tiende a postergar la edad de casamiento o de conformación de pareja, así como la tenencia de hijos, a permanecer más tiempo en el sistema educativo, y a postergar su ingreso al mercado laboral.

Sin embargo, a pesar de que el diagnóstico es ampliamente conocido, vale la pena recalcar el hecho de que este comportamiento no es homogéneo a nivel de toda la juventud. Los jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos, suelen tomar decisiones de transito al mundo adulto en edades más tempranas. Esto significa que tienden a formar pareja y tener hijos antes que sus pares provenientes de hogares en mejores situaciones socioeconómicas. A su vez, en relación a la educación, culminan menos los ciclos formativos que sus pares, y en cuanto al mundo del trabajo, tienden a ingresar a este de forma más temprana, y por lo general, en términos comparativos, en empleos precarios y de baja calidad.

En relación a la educación, culminan menos los ciclos formativos que sus pares, y en cuanto al mundo del trabajo, tienden a ingresar a este de forma más temprana, y por lo general, en términos comparativos, en empleos precarios y de baja calidad.

4 Por ejemplo Ciganda, 2008 – Cardozo Iervolino 2007

2.1 Los jóvenes y la educación:

Durante los años 2006 a 2008 en el país tuvo lugar un amplio proceso de discusión de la Ley General de la Educación que fue finalmente aprobada y promulgada en diciembre del 2008. La nueva ley modifica la estructura orgánica del gobierno de la educación (dando participación a representantes docentes) y propone una nueva estructura organizativa de la misma.

Esta modificación en el marco legal, fue acompañada por:

1. incremento sostenido del gasto público en educación hasta alcanzar el 4.5% del PBI en el año 2009;

2. la instrumentación de programas para mejorar la calidad de los aprendizajes;

3. programas para prevenir la deserción y/o promover la reinserción de las personas desvinculadas de la enseñanza;

4. desarrollo del Plan "Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea" (CEIBAL), que posibilitó la universalización del acceso a computadoras portátiles con conexión a internet a cada docente y alumno del sistema de educación pública (primero de enseñanza primaria y luego de educación media básica).

A pesar de que Uruguay se ha caracterizado por los buenos logros educativos en términos comparativos con el resto de América Latina, el censo del 2011 revela una población con no tan altos logros de sus niveles educativos. Para la población de 25 años o más, el 34% de la misma sólo alcanzó primaria como nivel máximo educativo. Este comportamiento se distribuye en forma equitativa entre géneros, hecho que no se mantiene igual en el resto de los ciclos, en donde las mujeres suelen tener menores ciclos completos que los varones[5].

En el resto de los niveles, el 20,5% alcanzó como máximo el nivel de educación media básica (existiendo claras diferencias de género, 23% en hombres y 18,4% en mujeres) y el 19% del total de la población alcanzó a culminar educación media (siendo iguales los porcentajes entre hombres y mujeres).

Para el caso de educación terciaria – universitaria y no- un 17, 2% alcanzó este máximo nivel, verificándose notorias diferencias por género, ya que el 19,8% de las mujeres mayores de 25 años alcanza este nivel y para los hombres este porcentaje se reduce al 14,1%.

El nivel de matriculación de alumnos en la educación formal puede ser catalogado como bueno. Para el año 2013, el total de alumnos matriculados en la educación formal es de 813 mil, de los cuales 325 mil están en la educación primaria (83% educación primaria pública y 17% privada); 355 mil en educación media (54% en media básica –pública y privada- y 46% en media superior –también pública y privada).

En materia de infancia, la cobertura educativa formal es universal, en el tramo de escolarización primaria, alcanza casi el 100% de los niños de entre los 6 y los 11 años de edad. La cobertura también puede considerarse universal a los 5 años de edad (96,7%), y a los 12 a 14 años (95,6%). En estas edades no se registran variaciones de significación. Sin embargo, es a partir de los 13 años, en donde cada grupo de

5 Datos procesados a partir de INE Censo 2011.

edad participa menos que el anterior: 92,6% a los 14, 87% a los 15 y entre quienes tienen 22 años de edad asiste el 31,4% (en 2011 estos valores fueron: 92,4%, 85,2% y 36,6%, respectivamente).

Entre 2006 y 2012, los jóvenes de 18 a 24 años de edad que declararon no encontrarse asistiendo han mostrado una proporción bastante constante: 61,1%, 62,5%, 57,9%, 61,8%, 62,5%, 61,4% y 58,7%, respectivamente.

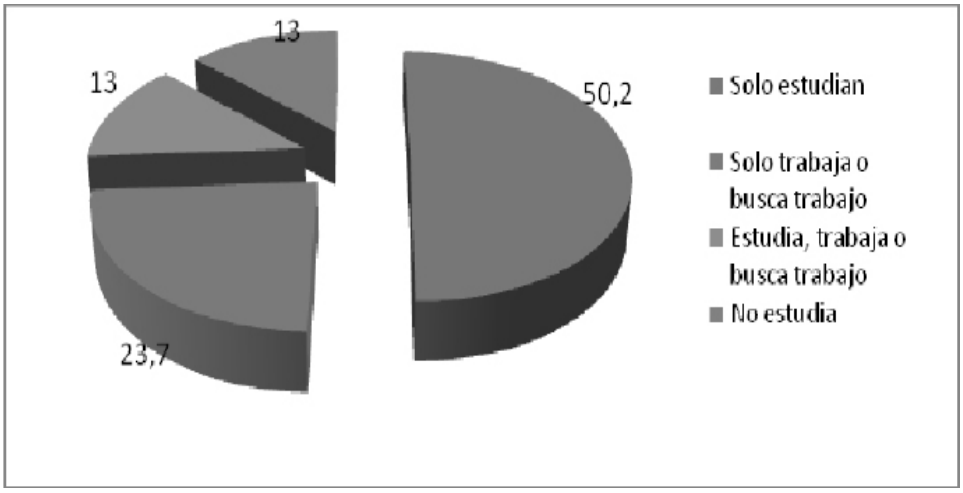
En la medida que se ha intentado comprender estos comportamientos de desvinculación del sistema educativo, los estudios muestran que tienen una alta relación con la desigualdad, según ingreso de los hogares.

En efecto, en el primer quintil de ingresos la desvinculación se observa a partir de los 13 años de edad; mientras que en el quintil mayor esto no ocurre hasta los 18 años. A los 21 años la diferencia entre el primer quintil y el quintil mayor es del 63,2% (73,8% y 10,6)[6].

En materia de distribución territorial, ésta muestra una mayor participación en el sistema educativo formal, en la capital del país (77,4%) en comparación con el interior del país. En la medida en que se consideran departamentos más lejanos a la capital, la participación en el sistema educativo es menor. [7]

A nivel general, el 50,2% de los jóvenes de 15 a 20 años se dedica exclusivamente a estudiar: más de la mitad lo hace en educación media superior (55,7%), el 29,3% aún no termina la educación media básica y el 15% realiza estudios terciarios. El 13,2% de estos jóvenes asiste y trabaja o busca trabajo; el 23,7% solo trabaja o busca trabajo y el 13% no estudia, no cuenta con una actividad laboral alternativa y tampoco busca procurarla (ver gráfico 1).

Gráfico : Descripción de situación estudio y/o trabajo. En porcentajes



Un análisis especial requieren los jóvenes que no estudian ni trabajan. Cuando se observan en particular a los jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian y no trabajan, destacan aquellos que viven en el

6 MEC Anuario Estadístico 2012.
7 INE, Censo 2011.

interior del país (67%). Sin embargo, existen diferencias significativas entre hombres y mujeres (35,1% y 64,9%, respectivamente). Asimismo se observa que 7 de cada 10 integran hogares de bajos recursos (primer y segundo quintil de ingresos)[8].

Cuando se consideraran los grupos de edades simples, la cantidad de jóvenes que no asisten a un centro educativo, pero que tampoco trabajan, se incrementa entre los 17 y los 20 años de edad.

En un estudio publicado por el Banco Mundial, 2013[9], se describen algunas características de los jóvenes que no estudian ni trabajan ("NiNis") del departamento de Montevideo en relación a la condición de actividad respecto al mercado laboral remunerado y no remunerado. En este trabajo, se observa cómo los jóvenes "NiNis", tienen participación en otros ámbitos, destacándose que 1 de cada 4 jóvenes que no están insertos formalmente al mercado laboral o al sistema educativo, realizan actividades en el área doméstica, es decir trabajan de manera no remunerada.

Tabla 2. Jóvenes por situación respecto a empleo y estudio según condición de actividad económica. Año 2010, Montevideo.

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	Solo estudia	Estudia y trabaja	Trabaja	No estudia ni trabaja	TOTAL
Ocupados	0.0	100.0	100.0	0.0	56.0
Desocupados buscan trabajo por primera vez	5.5	0.0	0.0	5.2	2.4
Desocupados	8.7	0.0	0.0	32.2	7.2
Desocupados en seguro	0.2	0.0	0.0	1.4	0.3
Inactivo, realiza quehaceres del hogar	0.0	0.0	0.0	25.9	3.7
Inactivo, estudiante	83.6	0.0	0.0	0.0	24.7
Inactivo, rentista	0.5	0.0	0.0	0.0	0.1
Inactivo, pensionista	1.6	0.0	0.0	4.5	1.1
Inactivo, jubilado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inactivo, otro	0.0	0.0	0.0	30.8	4.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

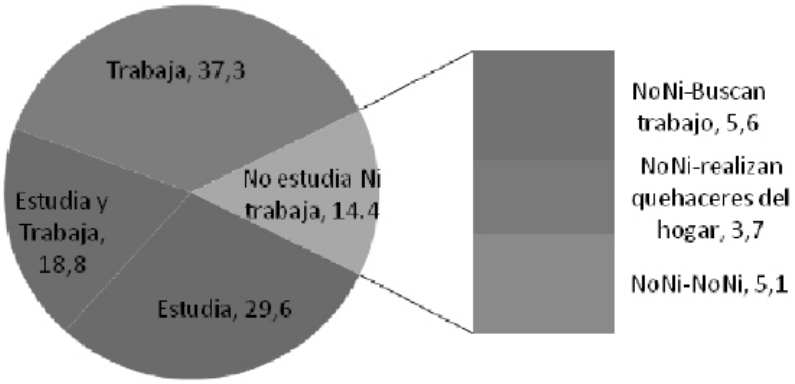
Fuente: Extraído de Banco Mundial, 2013. Elaborado en base a Encuesta de Hogares del INE

8 MEC Anuario Estadístico 2012
9 Banco Mundial, 2013. Hacia un Uruguay más equitativo.

Por otra parte, el estudio pone una mirada sobre quienes manifiestan interés por insertarse al mercado laboral. Para esto toma en cuenta a aquellos "Ninis" que se encuentran buscando trabajo, mostrando que estos jóvenes alcanzan al 5.6%, y a aquellos que realizan tareas dentro del hogar, que representan al 3.7. De esta forma, el trabajo identifica a un núcleo más específico de jóvenes que no estudian, ni trabajan ni buscan empleo ni realizan quehaceres del hogar que oscila en el entorno del 5.1% de esta población (ver gráfico 2).

Por tanto, el concepto "NiNi" no parece ser del todo adecuado, una parte muy importante de estos jóvenes, se encuentran trabajando de manera no remunerada y otros están buscando trabajo.

Gráfico 2. Especificación de jóvenes de 15 a 29 años "Nonis o NiNis".
Año 2010, Montevideo.



Fuente: Extraído de Banco Mundial, 2013. Elaborado en base a Encuesta de Hogares del INE

En resumen, se puede afirmar que, a pesar de una tendencia demográfica a permanecer más años en la educación formal, los jóvenes de menores ingresos, los del interior del país y particularmente las mujeres, son quienes muestran mayores dificultades a la hora de mantener su vínculo con la educación formal.

A su vez, este estudio, Banco Mundial, 2013, analiza con mayor profundidad la condición de actividad de los jóvenes que "no estudian ni trabajan", observándose que existe heterogeneidad en su composición. Una cantidad importante de ellos, casi la mitad, en especial mujeres, poseen problemas de empleo, pero tienen relación con el trabajo de manera no remunerada.

2.2 Los jóvenes y el empleo:

Si se analiza brevemente el comportamiento del mercado de trabajo, es de desatacar que en los últimos años, la estructura productiva del país comenzó a dejar de estar basada casi exclusivamente en la producción agropecuaria, para ganar peso otros sectores. Al finalizar el año 2013, las actividades primarias representaban el 9% del producto[10] bruto interno, las industrias manufactureras el 11%, el comercio el 13%, la construcción el 9%, el transporte y comunicaciones 7%, y un 37% corresponde a otras actividades.

10 Extraído el 9/05/2014 de http://www.uruguayxxi.gub.uy/en/macro-monitor/

Luego de la dura crisis del 2002, el Uruguay ha registrado un desempeño económico muy favorable. El PIB ha crecido a tasas sensiblemente superiores a la media histórica (6,5% promedio simple anual versus 2,5% en los veinticinco años anteriores), logrando crecer incluso en el contexto de crisis internacional. Medido en dólares, el PBI pasa de US$ 19,8 mil millones en el 2006 a US$ 55,7 mil millones en el 2013, lo que implica que el PBI per cápita más que se duplica, pasando de US$ 6 mil en el año 2006 a más de US$ 16.400 en el año 2013.

Parte de este incremento del PIB ha sido volcado al aumento del gasto público social orientado a la infancia y la adolescencia. En materia de gasto público, a partir del año 2005, ha existido un incremento importante de recursos públicos volcados al área social, y en particular a la infancia y adolescencia. Como ejemplo, en porcentaje del PIB, el gasto público en infancia pasa del 4,3% al 5,5%, lo que muestra – en el ya señalado escenario de crecimiento del PIB – un aumento efectivo de la prioridad macroeconómica hacia la infancia y adolescencia.

Si bien la composición demográfica uruguaya tiende al aumento de la población de mayor edad, la dirección del gasto público, ha intentado corregir el nivel de Gasto Público Social destinado a los sectores de población de menor edad, mediante el impulso de políticas y programas que dieran respuesta a la estructura de riesgo de esta población.

Este crecimiento fue acompañado con notorias mejorías en algunos indicadores socioeconómicos. Como ejemplo, se resalta el hecho de la evolución de la reducción de la indigencia (medida por ingreso), para el total del país en 2013, el 0,5 % de las personas se encontraba en dicha situación, cuando en el año 2004 la indigencia en personas era de 4,7%, lo que implica una caída -en 8 años- del 90%. No obstante, la incidencia de la indigencia en la población joven y adolescentes (entre 13 y 17 años inclusive), más que duplica al promedio poblacional, ubicándose en el año 2012 en el 1,1%.

Por su parte, la estimación de personas por debajo de la línea de pobreza para el año 2013 se estimó en 11,5%, mostrando una caída de más del 70% respecto del valor alcanzado en 2004 (39,9%). Igualmente la situación de pobreza continúa afectando en mayor medida a las generaciones más jóvenes. En el año 2013, por cada 1000 niños y adolescentes menores de 18 años, 226 se encuentran por debajo de la línea de pobreza mientras que por cada 1000 personas entre 18 y 64 años, 92 son pobres.

Si se considera la distribución de la pobreza por áreas geográficas, se observa que ésta es básicamente urbana y en particular capitalina. La proporción mayor de personas bajo la línea de pobreza está en Montevideo (15,7%) y en las localidades urbanas del Interior del país con menos de 5000 habitantes (11,9%). Sin embargo en Interior rural del país es donde se presenta la menor incidencia con 3%.

En resumen, el país ha logrado diversificar su estructura productiva, logrando niveles de PBI sostenido en niveles históricos y ha reorientado su gasto público social hacia la infancia, la adolescencia y juventud.

Específicamente en materia de empleo, a nivel general, los elementos principales del mercado de trabajo han sido: i) el aumento global de la tasa de actividad; ii) aumento de la tasa de empleo y iii) descenso de la tasa de desempleo.

Sin embargo, al igual que se observa en los indicadores generales de la educación, también el empleo muestra importantes logros a nivel general, pero sus indicadores esconden heterogeneidades e inequidades en su interior.

En materia de tasa de actividad por género, han sido las mujeres las que han mostrado un mayor dinamismo al alza, en tanto que la de los hombres ha permanecido prácticamente estable. Esto ha permitido reducir la brecha de género. Sin embargo, en tanto edades, la tasa de actividad es mayor entre la población de más edad (25 años y más) y más instruida (con estudios universitarios culminados) respecto de la más joven y menor nivel educativo (menores de 25 años y solo con primaria completa).

La tasa de empleo aumentó a partir del año 2004 (post crisis del año 2002), apoyada en el crecimiento de la tasa específica de las mujeres y de los mayores de 25 años, en particular entre los de 45 y los 60 años.

La tasa de desempleo alcanzó su mínimo histórico en el año 2011 (en el entorno del 5%). No obstante, el desempleo sigue afectando más a la población más pobre (la de los quintiles inferiores de la distribución del ingreso), a los más jóvenes (menores de 25 años, donde aún el desempleo sigue siendo de dos dígitos) y a los menos calificados.

En resumen, Uruguay muestra indicadores de mercado laboral altamente satisfactorios, aunque con inequidades importantes. Los jóvenes y en especial los menos instruidos, son quienes presentan los principales problemas de acceso y permanencia en el mercado de empleo.

Por tanto, a pesar de los esfuerzos de gasto público y del buen desempeño de la economía, si se toman en cuenta las dos dimensiones, educación y trabajo, los datos aún muestran un país con una estructura de inequidad importante.

En resumen: los jóvenes de sectores más vulnerables son quienes siguen manteniendo mayores índices de desvinculación con la educación y quienes poseen mayores dificultades de acceso al trabajo decente.

los jóvenes de sectores más vulnerables son quienes siguen manteniendo mayores índices de desvinculación con la educación y quienes poseen mayores dificultades de acceso al trabajo decente.

3. Los jóvenes y el desarrollo humano

Como se intentó describir en el capítulo anterior, si bien el país ha logrado mantener ritmos de crecimiento económico importantes y ha direccionado las políticas a favor de los sectores de más desventaja social, persisten aún problemas en materia de equidad en ambas dimensiones (educación y trabajo).

Esto demuestra que el crecimiento económico, no necesariamente va acompañado de igual ritmo de desarrollo a escala humana.

En tal sentido es importante analizar la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Uruguay - como aproximación a la medición del impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida de la población.

El IDH permite medir el desarrollo mediante la combinación de cuatro indicadores para su cálculo: esperanza de vida al nacer, años esperados de instrucción, años de educación promedio e ingreso nacional bruto per cápita.

El desarrollo humano es una perspectiva y mirada integral del desarrollo que se origina[11] como una teoría alternativa a aquellas que definían al desarrollo como la acumulación de recursos económicos, ya sea de los ingresos en el caso de las personas o del producto bruto interno en el caso de los países. A su vez, el desarrollo humano no mira únicamente los resultados sino también la capacidad de las personas para trasformar sus realidades y alcanzar los resultados, pone por tanto el foco "[…] en el proceso de expansión de la libertad real de las personas para elegir y construir vidas que consideren valiosas" (PNUD, 2012; 4).

Durante el período 2004 – 2012 el IDH de Uruguay pasa de 0,725 a 0,792. Por tanto el país también ha logrado mejorar su índice.

Uruguay ocupa el lugar 51 (entre 168 países), siendo el tercer lugar en América Latina (por detrás de Chile y Argentina) y se encuentre entre los países de IDH alto. Sin embargo, aún no ha logrado recuperar la posición dentro del ordenamiento mundial previo a la crisis del año 2002. En el año 2001 ocupaba el lugar 40 con un valor del IDH de 0,834.

Analizar el vínculo entre educación y trabajo desde el enfoque de desarrollo humano, permite una perspectiva que conjuga la dimensión social/colectiva y la individual. El desarrollo humano supone que las personas están inmersas en un contexto con oportunidades y restricciones, a partir de las condiciones sociales, económicas y ambientales existentes; pero, también, que se concreta en referencia a las preferencias, capacidades y las competencias de cada uno.

Las preferencias pueden ser tanto la variable independiente y determinar las acciones, como la variable dependiente y ser el resultado de las situaciones a los cuales los individuos están sujetos.

Según la dimensión social, las libertades están delimitadas por aspectos subjetivos y objetivos que reducen la capacidad de "agencia"[12] de las personas. Así por ejemplo, puede ser que una mujer joven tenga habilidades e interés de formarse para el empleo pero sus opciones se ven disminuidas porque su condición de madre; o puede ser que un conglomerado de empresas instaladas en una zona del país, oferten puestos de empleo que no pueden ser cubiertos por no haber jóvenes calificados para los mismos.

Por ello, el diseño de una política pública que incorpore el enfoque de derechos humanos debe preocuparse por fortalecer las capacidades y promover un contexto favorable con el fin de ampliar el abanico de opciones y expandir las oportunidades.

---

11 Fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas en los años 90.a

12 Agencia es la capacidad de actuar de las personas y, en particular, de participar en las decisiones que afectan su vida en el contexto social. Las personas que son agentes actúan para alcanzar sus objetivos. La capacidad de agencia está limitada o potenciada por el contexto, que incluye factores individuales, medioambientales, institucionales y sociopolíticos" (tomado de PNUD, 2012;4)

El desarrollo humano tiene como fin último, en un contexto de libertad, generar un ambiente propicio para que los individuos y colectivos puedan desarrollar sus capacidades según sus necesidades e intereses. En otras palabras, para que las personas, individual y colectivamente, puedan desarrollar la vida que valoren y quieran.

A la hora de pensar políticas de juventud, el enfoque parece interesante, ya que muestra que, si bien hay una mutua influencia entre los ingresos y las capacidades, también hay otros factores que intervienen, como sin duda la educación que desarrolla competencias que permiten obtener mayores ingresos y transformarlos en capacidades. En caso contrario, la asociación de situaciones de exclusión de los beneficios económicos y del acceso a las oportunidades, pueden generar conductas de desvinculación social y anomía.

El rol de las políticas públicas, y en particular de la educación, es vital a efectos de lograr mayores capacidades y contextos favorables para la generación de agencia.

Si bien la educación es durante toda la vida de los individuos, es en los ciclos vitales de la infancia, la adolescencia y la juventud, en donde se determinan la mayoría de las capacidades que, de acuerdo al contexto, los individuos y colectivos podrán desarrollar.

Existe consenso en que la adolescencia y la juventud comprenden el proceso de formación de preparación educativa y de ingreso al mundo del trabajo, así como el inicio de la actividad sexual y el desarrollo de la capacidad reproductiva.

Si bien hay variaciones respecto a los criterios sociales y económicos asociados a la conformación del hogar y las presiones respecto a la inclusión en el trabajo productivo como generador de sustento económico, se considera a la educación, el trabajo y el empleo como los ejes estructurantes fundamentales de los procesos de socialización, crecimiento, autonomía e integración social.

En tanto el trabajo, es el medio mediante el cual el ser humano obtiene, entre otros y fundamentalmente, sus medios de subsistencia y por ende supone la ejecución de tareas que implican dedicación física o mental para producir bienes y/o servicios para atender las necesidades humanas (en sentido amplio, incluyendo sus proyectos); el empleo supone la existencia de legislación que otorga un marco de formalización del trabajo, en donde intermedia un contrato formal o de hecho, a través del cual se especifica una remuneración.

Las formas en que los jóvenes se vinculan con el mundo del trabajo, incide fuertemente en la capacidad para desarrollar la vida que valoran y quieren, tanto para su presente como para su futuro.

Una parte importante de jóvenes de Uruguay y de la región, poseen problemas relacionados con el empleo, con el trabajo y con la educación.

El papel del estado, del mercado y de la sociedad en su conjunto, son ejes entre los procesos de inclusión-exclusión en el que se mueven los jóvenes. El papel de la política pública es crucial a la hora de generar estrategias de inclusión social, entendiendo al empleo como parte sustantiva de ésta.

Los y las jóvenes son parte constitutiva del desarrollo humano, tienen la capacidad de hacer y promover transformaciones. Pero, en la medida que existan y persistan condicionamientos estructurales y tendencias negativas, sus acciones serán limitadas.

Los consensos sobre el enfoque de la juventud, no han sido claros en la historia y tampoco lo son en la actualidad. "Cuando se habla de juventud en general se tiende a referir más a los estudiantes que a los trabajadores, más a los chicos que a las chicas, más a la clase media que a la baja. Se trata, pues, de un discurso normativo que dice lo que es normal y lo que no lo es dentro de los jóvenes. En el caso de América Latina las políticas dirigidas a los y las jóvenes estuvieron enmarcadas en visiones que consideraban a la juventud: como período preparatorio, como etapa problemática, como ciudadanía juvenil o como actores estratégicos del desarrollo" (CEPAL; 2004b: 295).

El abordaje de la juventud presenta la complejidad que supone diferentes enfoques académicos y de discurso social y político. Esta multiplicidad no es sólo sinónimo de dificultad, es un desafío.

La juventud no es un concepto homogéneo, existe heterogeneidad de jóvenes, y por ende parece más apropiado lograr enfocar las políticas desde un enfoque heterogéneo, reconocer la existencia de "juventudes" con necesidades específicas y diversas y no un solo camino para la inclusión.

Buena parte del siglo pasado fue signado por considerar a la educación y al trabajo como ejes estructurantes desde un enfoque de juventud homogéneo y normalizado. En tal sentido, el enfoque que signó la política pública orientada a la educación y al trabajo fue de corte sectorial, discriminador y residual.

Sectorial, porque favoreció la no inclusión del mundo del trabajo en la educación; discriminador, porque tendió a crear sistemas que excluyeron a las clases populares de la educación; y residual, porque creó modelos de atención para los más pobres, desde un enfoque subsumido a las demandas del trabajo.

A partir de una lectura histórica de los modelos aplicados hasta el momento para la educación y el trabajo, el desafío del siglo presente, desde una mirada de juventudes, parece ser el de favorecer el desarrollo de capacidades, desarrollar acciones de política desde una multiplicidad de actores, de manera integral, integradora y desarrolladora.

En la medida que persista una disociación entre la educación y trabajo y por lo tanto una menor estructura de oportunidades para la juventud, se fomenta la exclusión socioeconómica y política que puede amenazar la convivencia social (PNUD; 2012).

Uruguay ha dado señales claras sobre la importancia de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud. Como ejemplos se pueden destacar al menos cuatro procesos de especial significación: La Ley General de Educación (2008); la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010 – 2030, el Plan Nacional de Juventudes (2011 2015) y La Ley de Empleo Juvenil (2013).

La Ley General de Educación, 18.437, (2008), pone el interés general en la promoción y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental y a lo largo de toda la vida. Considera que el Estado, debe facilitar la continuidad educativa y reconoce a la educación como bien público, definiendo su orientación hacia la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, la recreación, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente y el ejercicio responsable de la ciudadanía.

La ENIA contribuyó a la generación de una mirada de mediano y largo plazo, en la cual se define, bajo un amplio espectro de consenso, definiciones conceptuales de protección y garantía de derechos para la infancia y la adolescencia.

El Plan Nacional de Juventudes se nutre de una serie de acuerdos técnicos y políticos en las siguientes líneas estratégicas: Integración educativa; Emancipación de las y los jóvenes; Salud integral y calidad de vida; Participación, ciudadanía y cultura e Institucionalidad[13].

La ley de empleo juvenil (19.133) aprobada en septiembre de 2013, busca regular instrumentos para generar oportunidades de acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos[14].

Ante los problemas específicos y complejos de inequidad en el acceso y garantía del derecho a la educación y al trabajo, en especial de buena parte de algunos jóvenes uruguayos, es posible afirmar que en los últimos años, los gobiernos y la sociedad toda, no ha sido omisa a esta temática. Sin embargo, los problemas estructurales persisten y como se intentará describir en la sesión posterior, el problema no es exclusivo de Uruguay, sino, de al menos, la región.

4. Una revisión histórica sobre las políticas de educación y trabajo en el contexto latinoamericano

El proceso de industrialización de América Latina requirió relativamente poca acumulación de capital educativo de parte de los trabajadores para el acceso al trabajo. La culminación de la educación primaria y el contar con ciertas capacidades de adquisición de habilidades técnicas, daban claras probabilidades de acceso a éste.

Una vez que el proceso industrial mostró señales de consolidación y de demanda de especificaciones técnicas, comienza a plantearse la necesidad de la formación profesional.

Esto lleva a que, sobre todo a partir de la década del cuarenta, comience a gestarse una institucionalización especializada en la formación de oficios. Se crean las instituciones de formación profesional (IFP) o "Escuelas de Arte y Oficio", diseño ampliamente utilizado en la mayoría de los países desde la época del 40 hasta mediados de los 80 aproximadamente.

En sus orígenes, desde el punto de vista institucional, la formación profesional, la educación técnica - profesional y la enseñanza media, han tenido poca coordinación entre sí y con concepciones no necesariamente convergentes respecto al fin educativo.

Si nos remitimos a Uruguay, la enseñanza media surge a principios del siglo XX teniendo su origen en la Universidad de la República. Su vocación de origen no fue la de educación para todos, de hecho la posibilidad de universalizarla a clases "populares" ha sido parte de muchas luchas políticas.

La creación de la educación media en Uruguay muestra que, al menos, existieron dos concepciones diferentes; una que hacía hincapié en el carácter preparatorio de la Enseñanza Media para la Universi-

13 Ver en http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/18076/5/innova.front/plan_nacional_de_juventudes
14 Redactado a partir del texto de la Ley. Fuente MTSS

dad, concebida principalmente para determinada elite social; y otra que la consideraba con un objetivo instructivo educativo, de transmisión de conocimientos a los estudiantes.. Esta última hacía hincapié en el carácter inclusivo y extensivo a todos los ciudadanos[15], mientras que la otra claramente no.

Al respecto, es de destacar los planteos de Pedro Figari para realizar una serie de propuestas con el objeto de ampliar el alcance de los servicios de la Escuela de Arte y Oficios. Señalaba que era su objetivo preparar a los alumnos para distintas manufacturas industriales, pero la estructura educacional impedía que desde esta Escuela se pudiera acceder a la Universidad. Para paliar esta situación se creó la Universidad del Trabajo (UTU) en el año 1942.

En esta década, 1940 y 1950, la enseñanza Secundaria comenzó a tener un amplio crecimiento, pero es recién en la década del 60 cuando comienza a tener mayor consenso social y político, la necesidad de su masificación y universalización.

Pero este breve panorama de Uruguay no es muy diferente a la del resto de los países de América Latina. En general las Escuelas de Arte y Oficio tuvieron como cometido la formación de adolescentes de bajo estrato social con nivel primario completo. De alguna forma, surgen como alternativa de la enseñanza media formal, la cual en general era concebida como una función de formación pre - universitaria.

Puede considerarse que el modelo resultó relativamente exitoso, ya que la época de expansión de la industrialización y de urbanización de América Latina requería de mano de obra semi especializada, lo que garantizaba que el pasaje por este tipo de instituciones daba grandes probabilidades de acceso al empleo.

OIT, 2013, 105,[16] opina sobre el proceso; "… que si tomamos en cuenta la perspectiva actual, se hacen evidentes algunas limitaciones: los participantes eran hombres, formados para el sector moderno (industria, y comercio y servicios), que desarrollaban sus vidas en zonas urbanas. Así, el límite de crecimiento de las IFP comienza a darse a fines de la década del 70. Es entonces cuando los gobiernos comienzan a advertir que el fenómeno del sector informal de la economía (urbana y rural) crece constantemente y no hay organismos que los atiendan, al tiempo que el crecimiento económico comienza a ralentizarse y, por lo tanto, disminuye la demanda de mano de obra calificada. Es así que se instala definitivamente el fenómeno del desempleo y el subempleo, aún en el sector moderno de la economía. Es en esta época en que el proceso de sustitución de importaciones alcanza su techo. Amén de ello, se comienzan a registrar las primeras repercusiones de la revolución tecnológica, que producen modificaciones profundas en los sistemas de organización de la producción y el trabajo, con la reconfiguración de los mercados de trabajo y los sistemas de calificaciones ocupacionales. En síntesis, el modelo de las IFP se presenta como el tipo ideal que logró responder a las demandas del proceso de formación de jóvenes y habilitar su inserción laboral y su inclusión social. Claro está que siguieron quedando muchos jóvenes, sobre todo mujeres, campesinos e indígenas, que no lograron beneficiarse con dicho modelo. Vastos contingentes de jóvenes pobres quedan en una clara situación de desempleo estructural".

Por tanto, buena parte del siglo pasado, fue signado por la división del mundo del trabajo del de la enseñanza formal de enfoque pre universitario, en general ésa última conducida para la elite social e intelectual, mientras que la formación para el trabajo se enfocaba a clases populares.

Pero esta especie de "contrato social" encontró cuestionamientos desde el propio seno de la educación. En particular a partir de la década del 60 se comienza a hacer cada vez más fuerte el discurso de acceso universal.

15 Ver en http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/18076/5/innova.front/plan_nacional_de_juventudes
16 Ver en http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/18076/5/innova.front/plan_nacional_de_juventudes

Por su parte, el sector de la formación técnica profesional, en especial a partir de la década de los 80, comienza a observar que los comportamientos del mercado laboral, comenzaban a mostrar una complejidad mayor para el acceso al empleo.

En particular, el mundo del trabajo comenzaba a requerir nuevas competencias que elevaban la demanda de los primeros ciclos de enseñanza formal. Los aprendizajes adquiridos allí, no garantizaban el adquirir el capital educacional mínimo para incorporarse al mercado de trabajo con posibilidades de mantenerse fuera de la pobreza durante la vida activa.

El tema de déficits educativos ingresa fuertemente en la agenda pública latinoamericana. Comienza de este modo a pensarse en modelos alternativos, en especial para prestar atención a los jóvenes pobres que presentan desventajas en el mercado de trabajo.

Comienza a valorarse el hecho de que los problemas de acceso al empleo, tienen causas en los procesos de reestructuración de la actividad económica, pero fundamentalmente se asocian a bajo capital educativo de los jóvenes.

El bajo capital educativo comienza a asociarse fuertemente con la incapacidad de desenvolvimiento en el mundo del trabajo. Esto puede explicarse debido al hecho de que el mundo productivo comienza requerir cada vez más habilidades de "servicio". Supervielle, 2009, expresa que el concepto trabajo se asocia a la noción de "resolución de problemas". "La sociedad comienza a requerir que los trabajadores sean capaces de "resolver problemas" ¿Por qué ha crecido tanto el trabajo en los servicios y el de resolución de problemas? Fundamentalmente porque nos encontramos en sociedades crecientemente complejas que requieren progresivas intervenciones humanas para mantener las condiciones de "normalidad" social. Nuestras sociedades necesitan para funcionar de crecientes niveles de riesgos, a tal punto que muchas veces no tenemos otra alternativa que elegir entre distintos tipos de riesgos en la búsqueda de soluciones de problemas. En este sentido, el trabajo como resolución de problemas puede abarcar desde soluciones absolutamente banales como las de un cuida-coches que restituye nuestra seguridad de que nuestro auto no será robado ni dañado, hasta los más complejos problemas que requieren crecientes cantidades de información y conocimiento. El aumento de estos requerimientos se trasluce en el hecho que algunos autores describan nuestras sociedades como "de la información" o "del conocimiento"[17].

Si nos remitimos a las recomendaciones de la OIT, es recién en el año 1975, a través de la recomendación 150, en donde se recomienda ampliar el marco de acción de la educación y de la formación. Aquí comienza a hablarse de "aptitudes humanas", en contraposición de las "aptitudes profesionales", buscando a su vez colaborar en una mayor comprensión de las condiciones del mundo del trabajo y del medio social.

Todo este contexto favoreció a que el modelo de instituciones de formación profesional, sea ampliamente indagado y se comenzaran a diseñar, en muchos casos en forma paralela a la IFP, políticas y acciones específicas para jóvenes pobres con bajos niveles de enseñanza formal.

Es también en este contexto en donde comienzan a perfilarse las llamadas Políticas Activas de Empleo.

A fines de la década del 90, la recomendación 150 es sustituida por la 195, atendiendo los cambios observados en un mundo del empleo que se estaba "globalizando"[18]. Esta recomendación, pone a la educación y a la formación como un derecho para todos, propone asegurar el ejercicio pleno de los derechos

17 Supervielle Marcos y Zapirain Héctor. Construyendo el futuro con trabajo decente. OIT, 2009
18 http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_evento/recomendacion.pdf

al trabajo decente y a la ciudadanía activa. A su vez, establece la formación y el desarrollo de los recursos humanos desde un papel central en materia de desarrollo económico, y pone a la educación y a la formación como principales medios para evitar la exclusión y superar la pobreza.

A fines de la década del 90, la recomendación 150 es sustituida por la 195, pone a la educación y a la formación como un derecho para todos, propone asegurar el ejercicio pleno de los derechos al trabajo decente y a la ciudadanía activa.

Por otra parte, esta recomendación promueve los Marcos Nacionales de Calificaciones (MNC), un concepto que busca concretar políticas nacionales tendientes a reconocer los logros en materia de aprendizajes, y a establecer equivalencias entre aprendizajes adquiridos en diferentes ámbitos formativos -a través de la educación o fuera de ella, en la formalidad o en la informalidad-, pero en todo caso debidamente evaluados y reconocidos mediante un certificado. (OIT/ Cinterfor, 2006).

En consonancia con esta recomendación, la mayoría de los países latinoamericanos comienzan a fortalecer las estrategias de trabajo entre formación y empresas, buscando que las situaciones laborales sean espacios de aprendizaje. Un ejemplo de esto es el desarrollo de la formación dual, la cual contempla aula y práctica en las unidades de trabajo. Este modelo supone el acompañamiento de un diseño formativo en la empresa, en donde lo laboral es un espacio de desarrollo de capacidades, contando para esto con un sistema de seguimiento docente empresa.

Este modelo (dual) es aplicado hasta el día de hoy, sin embargo uno de los principales problemas que ha experimentado es el hecho de que no siempre es posible contar con adecuados instructores en las empresas. Además, las empresas, no siempre tienen la capacidad de adaptarse y ser buenos centros de formación. De no ser así, las experiencias suelen ser frustrantes para el joven y hasta pueden ocasionar distorsiones, en la medida que los jóvenes pueden ser utilizados como mano de obra barata durante el período de práctica.

Otro de los aspectos a atender en este proceso histórico, es la aparición de nuevos conceptos sobre las políticas de empleo. Estas comienzan a dividirse en pasivas y activas, en donde las primeras son las que poseen una orientación social, para prever la provisión de ingresos a trabajadores que pierden su fuente de trabajo, como por ejemplo el seguro de desempleo. Las políticas activas en cambio, buscan generar acciones para facilitar el acceso al empleo, ya sea para desempleados como para segmentos poblacionales específicos, como jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.

Como parte de las acciones de las políticas activas de empleo, se identifican aquellas que buscan facilitar el enlace entre trabajadores y la demanda de trabajo, solventando los costos de búsqueda y la realización de capacitación para el mejoramiento de habilidades y apoyo directo o indirecto a la creación o mantenimiento de fuentes de trabajo.

Es en la década del 90 en donde los programas pasivos o políticas pasivas de empleo, fueron objeto de muchas críticas, se los atribuyó el hecho de generar incentivos al abandono de la búsqueda de empleo, lo

que llevó a reformas en el tipo de seguros y cobró fuerza una corriente de apoyo hacia las políticas activas de empleo.

La plataforma de las Políticas Activas de Empleo sirvió para desarrollar diferentes programas de capacitación laboral, en donde primó un enfoque de focalización, orientándose a población de menores recursos o con problemas específicos de acceso al trabajo.

Se acuña un concepto relativamente nuevo que guiará el diseño de las acciones: "empleabilidad". La empleabilidad es concebida como el conjunto de competencias generales, que permiten que el individuo pueda desenvolverse mejor en un mundo en donde el empleo ya no es sinónimo de certidumbre. Empleo deja de asociarse a seguridad y estabilidad, el mundo del trabajo pasa a ser un escenario incierto, en donde es muy probable que el trabajador pase por diferentes estados y avatares durante su vida laboral.

De esta forma, la convicción de que son necesarias acciones específicas para grupos focalizados, a los que se les debe dotar de mayores condiciones de empleabilidad, conduce a un diseño de programas de capacitación laboral, en donde el supuesto básico es que, mediante capacitaciones cortas y fuertemente orientadas a demandas del mundo del trabajo, los participantes pueden ampliar sus capacidades de ser "empleables".

El modelo de Instituciones de Formación Profesional comienza a ser interrogado y en algunos casos hasta sustituido por el modelo de la capacitación laboral, lo que algunos especialistas dieron en llamar "Modelo Focalizado"[19].

El Modelo Focalizado, amplía la oferta formativa existente hasta el momento, la cual estaba remitida casi exclusivamente a las IFP. La oferta se traslada a otros espacios de educación no formal, en especial a organizaciones no gubernamentales o instituciones educativas o entidades de capacitación.

En materia institucional, el Modelo Focalizado trae consigo otros aspectos de novedad, como ser la incorporación y ampliación de actores a la temática. En efecto, las Políticas Activas de Empleo incorporan a los Ministerios de Trabajo y de Juventud en la temática de la formación para el empleo, así como organizaciones sindicales y empresariales. Sin embargo, cabe destacar que, en muchos casos, hubo poca participación de los sindicatos, de las organizaciones de jóvenes y de las propias Instituciones de Formación Profesional en particular.

A su vez, toma fuerza la agenda de diálogo social tripartito (gobierno, sindicatos y empresarios), lo que permite que, en muchos países, se dote de un escenario apropiado para impulsar determinados impuestos que permiten financiar las acciones de formación[20].

Otro de los aspectos a resaltar de este Modelo como algo relativamente novedoso para el momento, es la instalación de una cultura de la evaluación. En general los programas de capacitación laboral fueron acompañados de sistemas de monitoreo y muchos aplicaron estudios cuasi experimentales.

En forma prácticamente paralela, en la medida que el Modelo Focalizado se instalaba con fuerza en agenda, el mundo de la educación formal, en la mayoría de los países de la región, incorpora con peso en su agenda la necesidad de ampliar la cobertura de atención en educación secundaria. El acceso universal ya no se discute, se considera un derecho y comienza a tomar mayor consenso el no asociar a la educación media como formación de elite pre universitaria, sino como ampliación de la educación para todos.

19 OIT, 2013

20 Por ejemplo, en Uruguay se crea el Fondo de Reconversión Laboral, a través del artículo 325 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992,

Si avanzamos rápidamente hasta el presente y a pesar de que la agenda de la inclusión educativa lleva ya varios años, se puede observar que los resultados de inclusión educativa, son bastante heterogéneos.

Si bien el promedio de la tasa neta de matrícula en educación secundaria para el año 2011 era del orden del 76% para América Latina, son marcadas las diferencias entre los países. Algunos poseen cifras por encima del 80% (como por ejemplo Cuba, Chile, Costa Rica) y otros tienen tasas menores al 50% (por ejemplo Guatemala y Nicaragua)[21].

El acceso universal de la enseñanza formal media y los programas de capacitación laboral focalizados en segmentos de población con dificultades de inserción laboral, fueron las principales acciones de política de buena parte de la década de los 90.

Al momento se puede afirmar que ambas agendas muestran debilidades. Por un lado, en el mundo de la capacitación laboral, se cuestiona al Modelo Focalizado, criticándosele el hecho de que tendió a asimilar a la inserción laboral con empleo.

Se considera que no necesariamente una inserción laboral a través de cursos de corta duración, garantizan la preparación para el mundo del trabajo. De hecho, algunas de las evaluaciones de impacto llevadas a cabo por algunos de estos programas así lo indican[22].

Por otra parte, en el mundo de la enseñanza formal, si bien su acceso aumentó significativamente, la realidad muestra el desafío de la no desvinculación de un importante segmento de jóvenes, en particular aquellos de menores ingresos. En consecuencia; la garantía de acceso no supone la culminación del ciclo formativo.

Los estudios que ahondan en conocer las causas del abandono de la enseñanza formal, muestran una relación significativa entre la permanencia en la educación y el nivel de ingresos. De acuerdo a CEPAL, 2010, los jóvenes del primer quintil (menores ingresos) que finalizan educación secundaria son aproximadamente la cuarta parte de los del quinto quintil (mayores ingresos).

Si bien existe heterogeneidad entre los países de la región, también hay heterogeneidad dentro de cada país. En particular, existen diferencias cuando se analizan los abandonos según territorios (urbanos rurales), según grupos étnicos (indígenas y no indígenas, afro descendientes y blancos), según género y como ya ha sido mencionado, según niveles de ingresos.

En OIT, 2013[23], se presenta un panorama de la situación de empleo de los jóvenes en América Latina y el Caribe. A partir de la sistematización de fuentes de datos de dieciocho países, se describen los principales problemas de empleo de los jóvenes.

El estudio muestra que el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años es entre 2.0 y 4.3 veces superior a la tasa de los adultos de 25 años y más, siendo Uruguay el país de mayor brecha inter generacional en comparación con el resto de los países analizados.

Por otra parte, la publicación describe como los niveles de ingresos de los hogares, el nivel educativo y el género tienen una alta relación con el acceso al empleo y la calidad del mismo. En particular se destaca que:

21 CEPAL, 2012. Panorama Social de América Latina
22 Se puede encontrar mayor información en OIT, 2013. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. En Uruguay se puede encontrar un ejemplo en la evaluación del Proyecto Opción Joven llevado a cabo por el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior con financiamiento BID.
23 CEPAL, 2012. Panorama Social de América Latina

1. El desempleo afecta más a las mujeres jóvenes que a los hombres. La proporción de mujeres que se incorporan al mercado laboral es inferior que la de los varones. En el tramo de edad de entre los 15 y los 19 años, es inferior en 18 puntos porcentuales a la proporción de hombres, y en el tramo de 20 y 24 años, la participación laboral de las mujeres es menor en 25.5 puntos porcentuales a la de los hombres. Estas diferencias decrecen a medida que aumenta el nivel educativo de las mujeres y se incrementan de acuerdo al ingreso de los hogares.

2. La categoría "Ni Nis" (Jóvenes que no estudian ni trabajan) esconde diferencias en su interior. Si bien uno de cada 20 jóvenes no estudia, ni trabaja, ni desempeña quehaceres del hogar, ni busca trabajo, dentro de esta categoría se esconde una realidad. Los NINIs son un grupo heterogéneo. En esta categoría se incluyen a los que no trabajan ni estudian pero buscan empleo, así como también a los jóvenes (en su gran mayoría mujeres) que se dedican a los quehaceres de hogar (trabajo no remunerado) y a otros inactivos (principalmente hombres) que no trabajan, no estudian, no buscan empleo ni tampoco realizan tareas del hogar. A su vez, en todos los países analizados, los quintiles de menores recursos son quienes más "Ni Nis" poseen.

3. La mayoría de los jóvenes acceden al empleo a través de empleos de baja calidad. El estudio muestra que entre los jóvenes que trabajan, un elevado porcentaje lo hace en condiciones precarias, solo 37% cotiza a un seguro de salud y 30%, a un sistema de pensiones. Los trabajadores del quintil de ingresos más bajos tienen menos probabilidad de pasar del empleo informal al formal que los otros trabajadores. Los jóvenes de hogares pobres tienen mayor probabilidad de permanecer en empleos de baja calidad que los de mejores ingresos.

4. Se observa una tendencia de caída de la participación del sector agrícola y, en menor medida de la industria manufacturera, aumentando la participación en los sectores de construcción y sobre todo en el comercio. Sin embargo la calidad del empleo en el sector terciario es muy heterogénea.

Esta realidad no parece haber cambiado sustantivamente el hecho de que en la actualidad el mundo de la educación y del trabajo aún parece seguir por sendas diferentes. La educación busca alternativas ante el problema de la desvinculación y la formación para el mundo del trabajo ha comenzado a probar modelos alternativos.

Específicamente, en lo que concierne a la formación para el mundo del trabajo, el concepto de "empleabilidad" ha comenzado a cuestionarse o por lo menos ya no es todo claro. Se ha comenzado a incorporar el concepto de "formación integral", buscando que los jóvenes con mayores dificultades de acceso al mundo del trabajo, transcurran por procesos de socialización positivas.

Esto lleva a que varias acciones que tuvieron su origen en los programas de capacitación focalizados, comenzaran a incorporar nuevos módulos o dimensiones para mejorar el vínculo de los jóvenes con el mundo del trabajo.

En la actualidad, comienza a identificarse una nueva etapa de acciones o programas[24], lo que podría ser catalogado como "tercera generación de programas". Los "nuevos" programas o acciones, tienden a incorporar a la formación para el mundo del trabajo, elementos de creación de entornos psicosociales apropiados.

24 En OIT, 2013, se los denomina "Tercera Generación"

Esta nueva generación de acciones, se diferencia con el diagrama del Modelo Focalizado, partiendo de la convicción de que no basta con capacitación y/o prácticas laborales, sino que es necesaria una mayor "contención" psico social que prepare al joven para su inclusión social en general. Busca brindar una serie de herramientas para que el joven pueda desarrollar y llevar a cabo un proyecto personal formativo en el que pueda volver a incorporarse a la educación formal, así como contar con un mayor espectro de información, mejores actitudes, habilidades y destrezas para desarrollar diferentes experiencias, lo más satisfactorias posibles, en el mundo del trabajo.

En la actualidad el mundo de la educación y del trabajo aún parece seguir por sendas diferentes. La educación busca alternativas ante el problema de la desvinculación y la formación para el mundo del trabajo ha comenzado a probar modelos alternativos.

Esta "nueva o tercera generación de programas" en contraposición al modelo focalizado, considera que el problema de la formación para el empleo no es un problema de calidad y/o pertinencia de la oferta formativa. Por el contrario, tiende a considerar que formación para el mundo del trabajo con jóvenes en situación de pobreza, debe contener estrategias que van más allá que la oferta de cursos.

Para estos nuevos programas, la formación profesional incluye el desarrollo personal y social. De esta forma, se observan experiencias que incorporan en su diseño actividades que hasta el momento estaban lejos de ser consideradas como parte del mundo de la formación para el empleo, como ser los deportes, las artes, las salidas culturales, etc.

Para estos nuevos programas, la formación profesional incluye el desarrollo personal y social.

Sin embargo, dentro de las debilidades observadas, se encuentra el hecho de que suelen tener dificultades con el perfil de formadores, ya que el tipo de competencias para desarrollar vínculos apropiados con los jóvenes parece ser un factor fundamental para los buenos resultados, lo que no siempre es tenido en cuenta en los programas formativos de docentes. Esto ha llevado que muchas veces se tengan que desarrollar programas de formación de formadores.

Los formadores no suelen ser denominados docentes o capacitadores, sino que por lo general se incorporan términos como "Referentes" o "Educador", "Facilitador", "Tallerista", etc. Ellos son los encargados del acompañamiento, la orientación personal y laboral del joven durante el proceso formativo.

Estas acciones o "nuevos programas" poseen una vocación más "holística" que el modelo predecesor (modelo focalizado). Sin embargo, debe considerarse que, en general, son dirigidas a jóvenes que se

desvinculan del sistema de enseñanza formal, por lo que si bien sus intervenciones parecen ser más adecuadas para el tipo de población atendida, sus metodologías parecen ser difíciles de replicar en grandes escalas, en especial porque parece ser una intervención más costosa que el modelo anterior.

Otra de las diferencias, es que si bien el Modelo Focalizado en general fue acompañado de una institucionalidad de Diálogo Social (gobierno, empresas, trabajadores), los nuevos programas, suelen tener una mayor vocación intersectorial, no solo desde el punto de vista institucional, sino también metodológico.

En efecto, suelen incorporar horas de dedicación a la coordinación entre diferentes instituciones que forman parte de la protección e inclusión social, las cuales no necesariamente pertenecen al mundo de la educación y del empleo. A su vez, coincide el hecho de que en varios países, como por ejemplo Uruguay, se crean los Ministerios de Desarrollo Social o de Inclusión Social, los cuales, en varios casos, se incorporan al desarrollo de este tipo de acciones.

Si bien el aspecto de la intersectorialidad puede valorarse como un hecho positivo, también es cierto que, en muchos casos, suele no identificarse una institución que regule, oriente y por tanto se haga cargo del desarrollo conceptual y metodológico de estas acciones. Este factor puede llevar a que la intersectorialidad no necesariamente esté conduciendo a una mayor efectividad en el logro de los resultados buscados, sino que por el contrario, lleve consigo una disgregación de esfuerzos, lo cual deberá observarse y analizarse con mayor profundidad.

Otras de las estrategias y acciones que, si bien pueden no ser catalogadas como modelo, han tenido un desarrollo importante en América Latina, son las dirigidas a fortalecer, profesionalizar y formalizar a trabajadores por cuenta propia y microemprendedores.

En general, fueron y son programas que cuentan con dispositivos de capacitación técnica, asistencia técnica y algunos incorporan acceso a microcréditos. El objetivo de estas herramientas es mejorar de la inclusión en el mercado formal.

Si bien no existen demasiadas evaluaciones de este tipo de programas, en general tiende a consensuarse en el hecho de que la mayoría de los jóvenes que trabajan por cuenta propia lo hacen más por necesidad o dificultad de acceso al empleo decente, que por opción. La mayoría de los emprendimientos suelen ser de subsistencia y con pocas posibilidades de crecimiento en el mercado formal.

Otro de los aspectos a destacarse en la historia del vínculo de la educación y el trabajo en América Latina, es el hecho de que la mayoría de las acciones de formación y empleo han sido acompañadas por variaciones en las legislaciones nacionales. Estas variaciones han tenido especificaciones para la juventud, a través de las llamadas “leyes de empleo juvenil”.

En general, la leyes de empleo juvenil, han tendido a: primero favorecer contratos para obtener primeras experiencias laborales; posteriormente fueron leyes para permitir pasantías y/o inserciones laborales acordes a los requerimientos al Modelo Focalizado; y en la actualidad se observa una tendencia de leyes que poseen un enfoque de protección general de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Si bien puede considerarse este proceso de cambio a nivel de legislaciones como una evolución conceptual, cabe preguntarse cuanto poseen estas leyes sobre fomento a la educación y cuanto específico

de “juvenil”. En general suelen contener disposiciones casi exclusivamente pensadas para el mundo del trabajo, la mayoría de las veces dependientes de las políticas y acciones del sector empresarial, con escasa influencia de la sociedad y del Estado.

Por tanto, podría considerar que la evolución de las leyes de empleo juvenil, también han sido objeto de la conceptualización de las políticas de empleo y poco de vínculo entre educación y trabajo.

Si bien las acciones de la “nueva generación o modelo integral” han profundizado en los caminos de diálogo con la educación, en general ambos circuitos (educación y formación para el empleo) suelen tener dificultades para converger y comunicarse.

Como forma de resumen de esta clasificación de modelos aplicados para la formación para el empleo, a continuación se presenta el siguiente esquema:

Modelo de Formación Profesional Formal. Por medio de Instituciones de Formación Profesional (IFP) o “escuelas de artes y oficios”. Estas escuelas acompañaron los procesos de industrialización en América Latina, comenzando a perder vigencia a partir de los años 70 - 80.

Modelo Focalizado. Se tratan de acciones a través de programas que surgen fundamentalmente en la década del 90. En general son respuestas a la crisis económica, buscando dar soluciones a necesidades de poblaciones específicas. Tratan de otorgar “segundas oportunidades” y se orientan a mejorar la transición de la escuela al trabajo y/o mejorar las condiciones de “empleabilidad” de poblaciones excluidas (jóvenes de contexto crítico, mujeres jefas de hogar, poblaciones étnicamente desplazadas, etc.). Buscan generar capacidades o habilidades para una rápida inserción laboral y por lo general se componen de formación técnica de corta duración. Algunos programas, han desarrollado programas de formación en habilidades sociolaborales (negociación, trabajo en equipo, comunicación), instrumentales (asiduidad, cumplimiento de metas, arreglo personal, etc.) y/o transversales (lectoescritura, cálculo, entre otras) como forma de complementar la capacitación laboral específica.

Nuevos o tercera generación de programas. Estas experiencias son más recientes en el tiempo. En general reconocen e incorporan las experiencias de los modelos anteriores, pero buscan integrar una concepción holística de los participantes en los procesos de aprendizaje. Amplían el área de atención de los jóvenes, no se remiten exclusivamente al área del empleo sino que incorporan herramientas y acciones del área psicosocial.

En la sesión siguiente, se ofrece un panorama que busca ahondar en mayor detalle en los principales aspectos de los “nuevos o tercera generación” de programas.

5. Proyectos y Programas de Educación y Trabajo

En esta sesión se intentan identificar las principales características o denominadores comunes de las acciones que se llevan a cabo a través de proyectos y programas que pueden catalogarse como de la "tercera o nueva generación".

En primera instancia, se hace una mirada específica de Uruguay, para luego comparar con otras experiencias de orden internacional.

Dentro de las principales características identificadas en los proyectos y programas de "nueva generación" para el caso de Uruguay, se observa que, a diferencia con el modelo focalizado, éstos tienden a tener acciones focalizadas pero con vocación de corte universalista.

Los proyectos y programas de "nueva generación" tienden a tener acciones focalizadas pero con vocación de corte universalista.

Asimismo se observa una tendencia a la priorización del vínculo con la educación por encima de vínculo con el mundo del trabajo.

Otro de los aspectos observados es la incorporación de la dimensión territorial como variable de ajuste de diseño y de gestión, y una alta vocación intersectorial.

Por último, se observa una fuerte priorización de los "procesos socioeducativos" como metodología transversal de todas sus intervenciones, con igual importancia o incluso por encima, de la formación específica, tanto sea ésta de formación técnica o tecnológica.

Vocación universal con acciones focalizadas: La mayoría de los proyectos y programas, si bien no se definen como focalizados, tienen una vocación de corte universal. Sus acciones son focalizadas, intentando que determinados jóvenes (la mayoría de ellos desvinculados de la educación formal) se mantengan o vuelvan a los programas universales, en especial a la enseñanza formal.

A diferencia de los programas del modelo focalizado de la década del noventa, la inserción laboral deja ser prioridad, pasando a ser la educación el elemento central. El principio es que la educación es un derecho y a partir de éste, el supuesto que impera es que a mayor educación, mejor acceso al mercado de empleo.

Educación más que trabajo: Como ya fue mencionado, la priorización de su orientación es hacia el mantenimiento y/o re-vinculación de los jóvenes con la educación formal y no tanto el vínculo con el mundo del trabajo.

No obstante, se puede considerar que existen dos grandes clasificaciones: por un lado, aquellos proyectos o programas dirigidos a jóvenes menores de 18 años, en donde el objetivo central es la re vinculación con la educación formal, mientras que para los mayores de 18, este objetivo si bien es mantenido,

pasa a tener menor grado de prioridad, y comienzan a plantearse objetivos para mejorar las condiciones de acceso al empleo, incorporando en las acciones, dimensiones de formación para el empleo. No obstante, esta formación no suele identificarse con el concepto de "empleabilidad". Comienza a sostenerse que para que ésta sea posible, existen componentes previos de inclusión social, para la cual es necesaria, al menos, una etapa de contención, referencia educativa y orientación socio laboral.

Sin embargo, de acuerdo a Banco Mundial 2013, existen algunas diferencias de conceptualización entre proyectos y programas. Por un lado, se identifica una posición que puede ser encontrada en instituciones de educación no formal, que sostiene que, más que formar para el empleo, se debe formar para el mundo del trabajo. Esto se traduce en que se pone prioridad es la dotación de un conjunto de habilidades que se suponen servirán en el futuro al joven para desenvolverse en el mundo del trabajo[25], y por tanto se valora como resultado la inserción laboral del joven en el corto plazo.

Por otra parte, existe otra posición, que puede ser encontrada en la institucionalidad más apegada a la historia de la capacitación laboral, en donde se mantiene la concepción de la importancia de la formación clásica para el empleo[26]. Aquí se entiende que la formación tiene que estar ligada a las necesidades "reales" y vigentes del mundo del empleo, y que el hecho de que joven pase por un empleo "real", le permite adquirir un mínimo de habilidades sociales que luego le permitirán mantener un empleo formal. En tal sentido, la inserción laboral continúa siendo un indicador de resultado.

No obstante, en ambas posiciones, prácticamente no se discute sobre la necesidad de que la formación debe contar con "soportes". Entendiéndose estos como prestaciones que permiten que el joven pueda culminar el ciclo formativo, ya sea la formación para el empleo, el programa socio laboral o la educación formal.

Una de las prestaciones más utilizadas es la del "viático, beca o subsidio por estudio", consistente en un pequeño ingreso que se le otorga al joven para facilitar el acceso y mantenimiento de éste durante el proceso formativo[27].

Por otra parte, este mismo estudio (Banco Mundial, 2013), menciona que las dos visiones poseen acuerdo en que la formación para el mundo del trabajo adquiere valor en la medida que se logre que el joven acceda a "puentes" formativos. La imagen de puente, corresponde a canales que permitan que el joven pueda pasar de ofertas formativas no formales a formales, mediante mecanismos de acreditación. Sin embargo, estos "puentes" están aún en una fase muy inicial en Uruguay. Cabe recordar que el artículo 39 de la Ley General de Educación del año 2008, da un marco para validar y habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes que una persona pudiera haber adquirido fuera de la educación formal.

Intersectorialidad: La Ley General de Educación plantea el objetivo de logro de la formación permanente. Para esto, genera un marco que promueve el trabajo intersectorial como un concepto y una herramienta que contribuye a facilitar la formación permanente y la inclusión educativa.

---

25 En esta posición se pueden ubicar al Programa de Educación y Trabajo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
26 En esta posición pueden ubicarse algunas acciones llevadas a cabo por INEFOP, así como en algunos proyectos o programas del CETP.
27 Cabe acotar que algunos de estos "soportes" fueron utilizados en el Modelo Focalizado.

En la siguiente tabla (tabla 3) se describen un conjunto de proyectos y programas que han sido diseñados o son gestionados mediante diferentes mecanismos de coordinación intersectorial. Como se podrá observar no todos incluyen el mundo del trabajo o la capacitación laboral como eje de sus contenidos y metodología.

La "nueva generación", contiene una vocación de coordinación intersectorial, mostrando que tal vez, el vínculo de la educación y el trabajo no es tarea de una sola sectorial. Pero, si bien esto puede ser correcto, también puede ser leído en sentido contrario, ya que deja al descubierto el hecho de que la temática no logra identificar en forma precisa cuál es la institución que regula, promueve o lidera la educación y el trabajo.

Territorio: En general, todos los proyectos y programas de la "nueva generación", tienden a incorporar la variable territorial como dimensión de análisis. En mayor o menor medida, las iniciativas buscan incorporar elementos específicos de la dimensión territorial, generando, o bien metodologías específicas, como por ejemplo el trabajo en red, o incorporando al diseño y/o implementación a actores locales territoriales. No obstante, no se idéntifica como elemento central de la formación (como sí podrá verse en experiencias a nivel internacional), la incorporación de variables específicas de la competitividad territorial, como ser unidades productivas o cadenas de valor. Las empresas suelen no formar parte del diseño curricular de las propuestas.

Lo socio educativo: En tanto la vocación principal es la vinculación con la educación, la "nueva generación" de proyectos y programas, interpela algunos sustentos principales de la enseñanza formal. Tal como se ha intentado demostrar en la revisión histórica de este documento, la enseñanza formal se ha concebido como un proceso de acumulación de conocimientos. Sin embargo, la nueva generación de proyectos y programas, parece contener una convicción de que el proceso educativo queda incompleto, o directamente no es posible, si no es acompañado de un proceso de "acompañamiento socio educativo". El supuesto básico es que no puede existir acumulación de conocimientos, sin antes no se adquieren una serie de competencias que permiten que el joven se perciba a sí mismo como capaz de incluirse en diferentes contextos sociales (como la educación y el trabajo) lo que le va a permitir aprender a aprender.

El objetivo central ya no es sólo que el participante adquiera conocimiento de contenidos, sino que incorpore un conjunto de habilidades y destrezas que le permitan integrarse a la sociedad en sus diversos ámbitos (ciudadanía, territorio, educación, mundo del trabajo, etc.). Se entiende que sin este proceso, es muy probable que el joven no sea capaz de desenvolverse en el mundo del trabajo.

La convicción de partida es que el joven ha acumulado procesos de desintegración, mediante los cuales se autoexcluye (o es excluido) de la posibilidad de ejercer derechos básicos, como por ejemplo la movilidad urbana, presentarse a una entrevista laboral o conservar un empleo.

Tabla 3: Proyectos y Programas de “nueva generación” en Uruguay

Proyecto/ Programa	Intersectorialidad	Objetivo principal
PAC- Programa Aulas Comunitarias (PAC)	CES - y OSC MIDES, cumplió un papel importante en su comienzo, tanto en el diseño, como en el apoyo del modelo de gestión.	Es un modelo de intervención educativa dirigido a adolescentes que: se desvincularon de la educación formal; nunca registraron matriculación en el segundo ciclo; cursan el Primer Año del Educ. Media Básico y presentan alto riesgo de desafiliación (inasistencias reiteradas, dificultades en el comportamiento y la convivencia en el aula, bajo rendimiento). Las aulas son gestionadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), especializadas en el trabajo con adolescentes y seleccionadas mediante concurso público. La enseñanza de las asignaturas del ciclo básico está a cargo de docentes de Educación Secundaria, quienes trabajan cotidianamente con los referentes técnicos de las OSC contratadas.
Áreas Pedagógicas - CES	CES- INAU	Se imparte Educ. Media Básico a aquellos alumnos extra edad (15 a 19 años), que tienen alguna conexión con Inau, ya sea a través de Hogares Oficiales, Hogares por Convenio, Hogares Sustitutos, Departamento Laboral, Departamento de Adicciones, Hogares en Riesgo, Centro de Estudios y Derivación de Inau, o aquellos jóvenes que han sido sancionados por Educación Secundaria y que se los envía a Áreas Pedagógicas para culminar el proceso. Los cursos se imparten en semestres, en grupos no mayores de 12 alumnos, con una modalidad flexible, de acuerdo a las diferentes características y problemáticas de los jóvenes.

FPB Comunitario	CETP MIDES, cumplió un papel importante en su comienzo, tanto en el diseño, como en el apoyo del modelo de gestión	El FPB plan 2007 es una propuesta de educación media básica con un componente de formación profesional, desarrollada por el CETP-UTU en Escuelas Técnicas y Agrarias de todo el país. Está dirigido a todas aquellas personas que habiendo concluido la educación primaria y cumplido 15 años, deseen cursar la educación media básica, además de formarse en un área profesional específica. El FPB plan 2007 otorga a quienes egresan (luego de dos o tres años de curso dependiendo del nivel de escolaridad previamente alcanzado) el título de Operario Práctico en el área profesional específica que hayan elegido. Quienes cursan esta formación obtienen también la Acreditación de la Educación Media Básica, lo que los habilita a continuar su educación en el bachillerato, en cualquiera de sus orientaciones.
Rumbo	CETP	Fue diseñado para que jóvenes y adultos con primaria completa puedan culminar la educación media y continuar estudios superiores en CETP, bachilleratos tecnológicos o formación profesional superior. Para eso, deben, además de tener 18 años cumplidos, haber aprobado cursos de Nivel 1 de CEEP sin continuidad educativa o haber acreditado sus saberes por experiencia de vida y laboral.
Acreditación de Saberes- CETP	CETP - con instituciones o empresas que presenten interés.	Reconocer y validar los aprendizajes adquiridos por la persona en el transcurso de su vida mediante el trabajo, la experiencia y la convivencia social. Contribuir a la formación profesional y ciudadana de las personas mediante procesos educativos flexibles que generen “aprendizajes significativos” basados en la integralidad curricular. Promover la inclusión social de la persona generando una mayor participación ciudadana en el desarrollo de la sociedad y en el mundo del trabajo. Tender a la continuidad educativa de las personas.

Programa Puente de Acreditación	Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos - Mides – OSC	El Programa Puente surge en 2009 como una acción coordinada entre ANEP (Programa Educación de Jóvenes y Adultos) y el MIDES (Dirección Nacional Infamilia), con el objetivo de construir un dispositivo que facilite la culminación del nivel primario escolar a adolescentes de entre 13 y 17 años, favoreciendo la continuidad del nivel educativo mediante la integración a la educación media. Esta iniciativa de Acreditación, también conocida como "Programa Puente", intenta ser una malla de protección para aquellos jóvenes que han desertado del sistema educativo formal de primaria.
Educación de Jóvenes y Adultos	Dirección Sectorial de Educación de Adultos articula con: MIDES; INAU; MSP; Discapacidad (Inst. públicas y privadas); convenios con: AACC; Ministerio del Interior (Dir. Nac. De Cárceles); Intendencias (Canelones y San José)	Reinserción educativa de jóvenes y adultos que se encuentran fuera del Sistema Educativo y en la organización de la Educación de esas personas, atendiendo a sus necesidades, intereses y problemas.
Uruguay Estudia	MEC; MTSS; MEF; OPP; ANEP; UDELAR; Banco República; Corporación Nacional para el Desarrollo. INEFOP	Es el resultado de un convenio interinstitucional celebrado en el año 2009. Su objetivo es contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social, activa e inteligente, en los procesos de desarrollo humano del Uruguay democrático, social, innovador, productivo e integrado. Las acciones programáticas están orientadas por cinco componentes de trabajo a modo de líneas estratégicas: 1. Formación y capacitación; 2. Becas para poder estudiar; 3. Pasantías laborales; 4. Crédito al egreso de los cursos; y 5. Orientación educativa

Comisión Nacional de Becas	Dirigido por la Dirección de Educación del MEC, e integrada por la UDELAR, la ANEP y el Congreso Nacional de Intendentes.	La beca es una prestación económica para apoyar al estudiante a que acceda y continúe sus estudios en el sistema formal de educación, priorizando la Educación Media.
PIU -CES	CES, con apoyo de UNICEF y UNESCO	Es un Programa desarrollado por el Consejo de Educación Secundaria para otorgar apoyos diferenciales a los liceos de Educ. Media Básica que presentan mayores dificultades socioeducativas y en los que se han observado altos y persistentes índices de repetición en los últimos 10 años.
Compromiso educativo	ANEP, INAU, MEC, MIDES, UDELAR	Tiene por objetivo apoyar a los y las adolescentes y jóvenes para que permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, completando la Educación Media Superior. El programa se basa en tres componentes: Espacios de Referencia entre Pares, Acuerdo Educativo (entre estudiantes, familias y centro educativo) y Becas de Estudio.
Jóvenes en Red	MIDES MEC MTSS ANEP/UTU INAU	Es un programa interinstitucional coordinado por MIDES que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo.
Yo estudio y trabajo	MTSS, MEC, INEFOP, MIDES, INAU, Empresas públicas	Ofrecer la primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral. Brindar un sostén económico para que los jóvenes sigan estudiando mientras trabajan. Incentivar a los jóvenes que no estudian para que retomen sus estudios (dado que es una exigencia) y de esta manera, más adelante, puedan presentarse al programa.

Projoven	INEFOP, en acuerdos con Entidades de Capacitación.	Es un programa de formación e inserción laboral de jóvenes con dificultades para obtener un empleo. Vincula las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. Desarrolla acciones de formación profesional con enfoque de competencias laborales y perspectiva de género. Su objetivo principal es apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades de inclusión social mediante procesos de capacitación efectivamente articulados con el mercado de trabajo y a través de dos vías: la inserción laboral y la reinserción o continuidad educativa.
PNET CECAP	MEC, OSC, en acuerdos con Gobiernos Departamentales, INEFOP, INDA, CES, CETP.	Favorecer la inclusión social y la participación ciudadana desde una postura crítico reflexiva. Propiciar la continuidad educativa y la integración de los jóvenes en el sistema educativo formal. Formar a los jóvenes para integrarse al mundo del trabajo con mejores posibilidades.

Cuando se observan las experiencias a nivel internacional, las características no parecen ser demasiado diferentes al panorama uruguayo.

En particular, es de destacar que, al igual que Uruguay, las experiencias suelen ejecutarse desde diversos anclajes institucionales, estando lo intersectorial presente y siendo la misma orientada en diferentes objetivos; acceso, retención, complementación, programas de educación formal y no formal.

En consecuencia, no parece identificarse una institucionalidad clara y precisa sobre la temática.

Cuando se intenta poner el foco en aquellas experiencias que muestran algunas particularidades diferentes a las llevadas a cabo en Uruguay, se aprecian los siguientes aspectos;

1. por un lado, la utilización de la formación dual como criterio metodológico que vincula al mundo de la educación y del trabajo;
2. por otra parte, experiencias que se vinculan con el sector productivo para elaborar programas de formaciones flexibles y adaptadas a las necesidades de los participantes y del mundo del trabajo. Estas experiencias suelen basarse en una importante red de trabajo con empresas.
3. Y por último, el uso de sistemas de normalización de competencias, como mecanismo de “puente” entre uno y otro ámbito.

5.1 Formación Dual

En las experiencias de formación dual, se observan, al menos, dos tipos de diseño e implementación. Ellas son:

1. La formación dual como estrategia central del proceso formativo, alternando formación en aula con prácticas formativas en empresas.

2. La formación dual como incentivo a la permanencia en la enseñanza formal.

Dentro de la primera categoría (dualidad como estrategia central) puede encontrarse un ejemplo en **Paraguay,** en las llamadas Escuelas autosuficientes.

Sus acciones se ejecutan a través de la Fundación Paraguaya[28], institución que tiene su origen en la promoción de emprendedores a través del crédito y la capacitación.

Trabaja con Jóvenes rurales en situación de vulnerabilidad, con hasta nueve años de enseñanza formal, debiendo existir un interés previo de éstos por la formación en agropecuaria y hotelera.

Su metodología está basada en la integración de la enseñanza formal con la formación dual. Los jóvenes realizan prácticas en actividades productivas y adquieren formación profesional en el sector agropecuario. Los alumnos se incorporan a unidades productivas autosuficientes de negocios que aportan rentabilidad para cubrir los costos operativos de la Escuela.

Se implementa a través de horas de prácticas y horas de aula. La metodología busca que los alumnos, al finalizar su formación, conozcan el manejo básico de la agricultura y ganadería, adquieran, además de destrezas, valores y principios y aporta certificaciones formales del sistema educativo nivel medio superior (Bachillerato).

También se encuentra otro ejemplo en **El Salvador** – a través de la Fundación Salvadoreña para la promoción Social y el Desarrollo Económico (Funsalprodese). Se trata de una organización social sin fines de lucro que cuenta con un Centro Profesional integrado al Sistema Nacional de Formación profesional del Salvador dirigido por el Instituto Salvadoreño de Formación profesional en acuerdo a su vez con el Ministerio de Educación.

Desarrolla la modalidad de formación "Empresa Centro", integrando a empresas públicas y privadas que participan en el proceso formativo, mediante un convenio marco y un contrato específico de aprendizaje que es reconocido legalmente.

Sus acciones son destinadas a jóvenes de ambos sexos de 18 a 25 años con educación primaria. Cuentan con medidas expresas de inclusión de mujeres en áreas no tradicionales, así como becas de participación y acuerdos para cuidado de hijos/as durante el proceso formativo tanto aula como empresa.

El enfoque metodológico se dirige a la formación de jóvenes mediante el desarrollo de acciones formativas e integrales en estrecha vinculación con las necesidades del sector productivo. La metodología de abordaje integra la formación dual alternando espacios de aula con prácticas y desarrollo en el ambiente laboral real de una empresa del rubro.

28 http://www.fundacionparaguaya.org.py/es/

La empresa acuerda en un contrato de aprendizaje las competencias que debe adquirir el joven durante el proceso así como las condiciones "laborales" de horario, funciones, supervisión, uso de la infraestructura. El contrato es registrado por el CFP ante el ministerio y esta figura está amparada por Ley. Finalizado el proceso la empresa puede contratar al joven de manera formal e integrarlo a la plantilla.

Formación dual como incentivo a la permanencia en el sistema educativo:

Dentro de las experiencias que utilizan la **dualidad como incentivo a la permanencia en el sistema educativo,** puede encontrarse un ejemplo en **Argentina,** a través del Programa Aprender. Este se ejecuta a través de la Gerencia Operativa de Educación y Trabajo, dependiente del Ministerio de Educación.

Sus acciones se orientan a jóvenes mayores de 16 años que cursan sus estudios de manera regular en establecimientos educativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El objetivo es ampliar los conocimientos y habilidades de los alumnos integrando enseñanzas académicas con conocimientos basados en el trabajo y la producción.

Su propuesta educativa ofrece Prácticas Educativo-Laborales a alumnos mayores de 16 años de la Ciudad de Buenos Aires en situación regular de estudio. Las prácticas se realizan en una institución de carácter público o privado.

5.2 Programas de Formaciones Flexibles

En cuanto a los proyectos de formaciones flexibles para vincular a jóvenes a procesos formativos, se puede encontrar un ejemplo en **Brasil** - San Pablo Centro Paula Souza. En este caso, se trata de una institución vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia del Estado de San Pablo, destinada a la formación profesional de nivel Medio/Técnico e Superior/Tecnológico.

Aquí, su objetivo es preparar recursos humanos especializados para el trabajo centrado en el "papel social y humano de los profesionales que forma".

Integra escuelas de formación profesional con modalidades presenciales y semipresenciales. Se caracteriza por una educación flexible con diversas trayectorias de ingreso y egreso con capacidad de contemplar distintas poblaciones. El objetivo es mejorar el nivel educativo y profesionalizar en relación a las demandas del mercado laboral. Para esto, trabaja en estrecha relación con las empresas para la identificación de competencias y el diseño curricular. A su vez, las empresas pueden ser parte del proceso formativo (pasantías, uso de tecnología, etc.).

Otro ejemplo puede ubicarse en **Suiza**, a través de la Fondation Forge. Se trata de una organización sin fines de lucro que tiene su sede central en Suiza, pero opera en Argentina, Uruguay y Perú con proyección a toda América Latina.

Sus acciones se orientan a jóvenes pertenecientes a sectores de bajos recursos. Su objetivo es facilitar la inserción laboral de calidad a jóvenes de bajos recursos, a través de la creación de "puentes" entre la educación formal secundaria pública y el mundo laboral. Para esto, el programa complementa la educación formal, estimula la terminación del ciclo de enseñanza secundaria, a través de un programa formativo que se extiende a dos años. El primer año es de formación y el segundo de inserción laboral y tutoría.

Los jóvenes pueden elegir entre distintas orientaciones técnicas, durante el segundo año son presentados a una red de empresas seleccionadas por la fundación, para su inserción laboral. A través de un sistema de tutoría son asistidos para sostener el empleo en el tiempo.

5.3 Sistemas de normalización de competencias

En lo que refiere a sistemas de normalización de competencias, se identifican pocos en la región. Resalta el ejemplo de **Colombia** – en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Éste es un establecimiento público de orden nacional con personería jurídica, con patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. Es adscrito al Ministerio del Trabajo.

Orienta sus acciones a trabajadores ocupados y desocupados, tanto jóvenes como adultos.

El Sistema vincula un conjunto de entidades que ofrecen formación técnica, tecnológica y de formación profesional. Estructura la respuesta de formación a partir de la identificación y definición de normas nacionales de competencia laboral, en procesos concertados de los actores sociales del país. Actúa en forma sistémica para hacer congruentes las ofertas de formación de las entidades que forman parte del sistema; articulando la oferta con las necesidades del mundo del trabajo y con el sistema educativo formal, estableciendo mecanismos de equivalencias y homologaciones.

Está integrado por los sistemas de Normalización de competencias, Formación por competencias, Evaluación y Certificación. La finalidad del Sistema de Normalización de Competencias es organizar, estructurar y operar procesos para establecer, en concertación con los sectores productivo y educativo y el Gobierno, normas de competencia laboral, que faciliten la operación de procesos de evaluación, certificación, formación y gestión del talento humano.

Fuera de América Latina, se identifica la experiencia de **Portuga**l, a través de Centro Nuevas Oportunidades. Es ejecutado por el Ministerio de Educación y Ciencia y se orienta a jóvenes que no hayan finalizado sus estudios secundarios y adultos con bajos niveles de calificación. Se basa en Sistemas de Reconocimiento, Validación y Acreditación que permiten acelerar el ritmo de terminación de estudios secundarios. Incluye la acreditación de aprendizajes previos, reconocimiento de aprendizajes previos y la educación de adultos.

6. Relatoría del taller de trabajo

En los capítulos anteriores se ha buscado hacer una breve descripción de la situación de los jóvenes en Uruguay y del contexto latinoamericano y del Caribe, sobre la temática de la educación y el trabajo.

Como se intentó describir, la población joven muestra una tendencia de reducción de su peso relativo a nivel de la región y muy especialmente en Uruguay. Sin embargo, los problemas de la juventud, en cuanto a la educación y al mundo del trabajo, se presentan dentro de una agenda de prioridad y complejidad en la mayoría de los países y en particular en Uruguay.

En materia de educación, Uruguay posee dificultades para garantizar equidad. Los jóvenes de menores recursos tienen mayor probabilidad de desvincularse del sistema educativo formal, que los de mejor nivel socioeconómico. A su vez, existen brechas de género, siendo las mujeres quienes tienen mayores niveles de desvinculación.

Al mismo tiempo, los jóvenes, y en particular los menos educados y las mujeres, son quienes poseen mayores dificultades para acceder a empleos, insertándose en general, al mercado de trabajo por medio de contratos informales o de baja calidad.

Estos comportamientos, son similares a la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe. Por lo tanto Uruguay no presenta situaciones muy diferentes que el resto de sus pares de la región.

Cuando se hace una revisión histórica, es posible identificar como las acciones de formación profesional, en general, se han originado en instituciones que no forman parte de la enseñanza secundaria formal, habiéndose creado un modelo institucional específico para esta.

En América Latina y el Caribe es posible, identificar al menos tres modelos de formación para el empleo. En la actualidad se observa una "tercera o nueva generación de Programas", en donde, la mayoría de ellos, además de no tener origen en el seno de la enseñanza formal, tampoco suelen originarse dentro de las llamadas Políticas Activas de Empleo.

En tal sentido se observa un "quiebre" institucional con los modelos anteriores, aunque no se identifica una institución líder o rectora, sino más bien una tendencia a diseñar y ejecutar acciones de manera intersectorial.

En tal sentido se observa un "quiebre" institucional con los modelos anteriores, aunque no se identifica una institución líder o rectora, sino más bien una tendencia a diseñar y ejecutar acciones de manera intersectorial.

Uno de los objetivos centrales de esta "nueva o tercera generación", es fomentar la re vinculación de los jóvenes con la educación, más que el vínculo con el mundo del trabajo.

Por otra parte, en materia de mercado de empleo, éste parece demandar menos formaciones técnicas específicas, y demandar más habilidades o competencias transversales. La "nueva generación" tiende a incorporar este factor y por ende suele disminuir la dedicación de horas de formación técnica específica, incrementando mayores espacios de integración psicosocial.

Si bien se observan cambios en todas estas acciones, en materia de enseñanza formal, en general se mantienen sistemas formativos basados en currículos en contenidos disciplinarios, aunque con mayor apertura a participar de proyectos y programas que muestran innovaciones, en especial en metodologías de enseñanza aprendizaje.

Otros de los aspectos observados, es el hecho de que los cambios en los modelos de formación para el empleo, han sido acompañados por reformas en las legislaciones laborales. La mayoría de ellas han sido denominadas como "leyes de empleo juvenil". Estas leyes han tendido a facilitar el acceso de los jóvenes al empleo, pero no necesariamente son objeto de fomento de la educación.

Por último, se observa que, salvo algunas experiencias y acciones que se ejecutan a través de la metodología de formación dual, el mundo de la empresa suele estar ajeno o distante de la elaboración de los currículos formativos.

A partir de estas observaciones, en el pasado mes de mayo, 2014, se llevó a cabo un taller de trabajo con especialistas y gestores de amplia trayectoria en Uruguay, en proyectos y programas vinculados a la temática[29].

En dicho taller, se trabajó en base a cinco preguntas orientadoras. Ellas fueron:

1. Los programas o acciones para jóvenes suelen orientarse a la educación o al trabajo. En general son pocos o nulos los que se orientan a la educación y el trabajo. ¿Cómo interpela el mundo del trabajo a los contenidos educativos, sus metodologías, recursos físicos y materiales, perfil de los educadores?

2. Los cambios en el mundo del trabajo han provocado reflexiones y críticas sobre adaptaciones que le correspondería realizar a la enseñanza formal y no formal. ¿Considera que la enseñanza formal debe tomar en cuenta los cambios provenientes del mundo laboral? Si la respuesta es sí, especifique en qué aspectos y cómo.

3. Una de las causas de la desvinculación de los jóvenes de la educación formal es la necesidad (en sentido amplio, no solo de subsistencia) de obtención de ingresos y de hacer y acceder a cosas. ¿De qué manera, considera que en nuestro país se está atendiendo esta realidad?

4. ¿Existen aspectos que corresponden a la formación general y común y otros que corresponden a la formación profesional? Si identifica que sí, ¿para qué tipo de jóvenes y en qué momentos? ¿Cómo se deberían articular ambas formaciones, en una época que las discrimina en formas separadas? ¿se debería transitar hacia un modelo de formación que incluya ambas dimensiones?

5. Una parte importante de los jóvenes que no estudian ni trabajan, está representado por mujeres que trabajan en forma no remunerada, realizando quehaceres en el hogar, ¿desde qué acciones específicas considera que se está atendiendo esta realidad en el país? ¿Qué políticas y acciones hay que potenciar y qué otras habría que formular?

Las principales conclusiones y recomendaciones extraídas en dicho evento para cada una de las preguntas fueron:

1. ¿Cómo interpela el mundo del trabajo a los contenidos educativos, sus metodologías, recursos físicos y materiales, perfil de los educadores?

Los participantes entienden que, si bien aún se debe trabajar más sobre el vínculo entre educación y trabajo, existen avances importantes que vinculan ambas dimensiones, en especial en los últimos años.

Sostienen que existen propuestas de integración y que si bien el mundo de trabajo interpela a la educación, y esto se ha llegado a "naturalizar", el desafío está en que la educación logre interpelar al mundo del trabajo.

29 Se adjunta listado de participantes en Anexo.

Se considera que no ha habido más avances en cuanto al modelo dual en el país, debido a dificultades provenientes del mundo del trabajo, pero no de las instituciones vinculadas a la educación. Esto debido a que las empresas tienen limitaciones para ser parte de procesos formativos permanentes.

Una de las dificultades que se identifican para que exista mayor vínculo entre la educación y el trabajo, está en el hecho de que los logros o resultados que espera la educación, no son los del mundo del trabajo. Este último suele orientarse más hacia necesidades más inmediatas, mientras que la educación persigue fines de mediano y largo plazo.

2. **¿Considera que la educación formal debe tomar en cuenta los cambios provenientes del mundo laboral?**

Los participantes se mostraron con una posición unánime y favorable sobre este aspecto. Sin embargo, sostienen que debe discutirse previamente el cómo y el para qué la educación formal debe tomar en cuenta estos cambios.

La historia institucional incide en que ambos "mundos" (de la educación y del trabajo) se interpelen mutuamente. El principal escollo para encontrar un mayor vínculo, se identifica en el hecho de que la educación persigue fines de contención, mientras que el mundo del trabajo necesita resolver problemas. En tanto se persiguen objetivos que no convergen en el corto plazo, existe un problema de tiempos en cuanto a resultados esperados en uno y otro campo.

Consideran que existen experiencias exitosas, pero que se sabe poco acerca de todo lo que se está haciendo.

Se aprecia como avance el hecho de que los proyectos y programas tengan un enfoque intersectorial, pero reconocen que aún hace falta mejorar la metodología de trabajo, de modo que lo intersectorial trascienda lo sectorial. En tal sentido, se entiende que no es casual que exista el artículo 39 de la Ley General de Educación, pero sin embargo se haya avanzado poco en ese aspecto.

3. **¿De qué manera, considera que en nuestro país se está atendiendo esta realidad? (desvinculación de los jóvenes de la educación formal por necesidad de obtención de ingresos y de hacer y acceder a cosas)**

La discusión en el taller giró en torno a entender la desvinculación de la educación formal como fenómeno multicausal. En particular, se destacó el hecho de que no sólo puede explicarse como un problema de obtención de ingresos, sino de varios otros factores. Se puso énfasis en la necesidad de revisar el currículum. Se entiende que existe un currículo "oculto" de las instituciones educativas, el cual dificulta comprender y adaptar los contenidos y métodos a la juventud del hoy. La pregunta a realizarse es hasta qué punto las instituciones educativas, pueden ser capaces de reconocer las expectativas de los jóvenes y sus motivaciones.

Los participantes fueron contestes en que frente a problemas complejos, las soluciones requieren de ser complejas y diversas. Identifican un amplio conjunto de iniciativas, que se han desplegado en Uruguay en los últimos años. Estas iniciativas tienen en común el hecho de ser: a) interinstitucionales, con instituciones que trascienden a la educación; b) con propuestas metodológicas diversas; c) y con el uso de un

vínculo y la reflexión compartida para "recuperar el sujeto", es decir el joven deja ser objeto de la formación para pasar a ser protagonista; y d) el mundo de la educación se ha incorporado a estos programas y proyectos, lo que ha permitido aproximar a "mundos" que han estado separados tradicionalmente.

De esta forma, se entiende que el mundo de la educación formal ha comenzado a reconocer que no sólo se aprende en el aula, sino que existen múltiples espacios de aprendizaje. No obstante, persiste la duda sobre el éxito de estas iniciativas, no se conocen en forma cierta los resultados alcanzados hasta el momento.

Este factor mostró algunos signos de discordia entre los participantes, algunos sostienen que hasta que no se solucione la desvinculación del sistema educativo formal, estas iniciativas no serán eficaces, ya que requieren de mucha inversión de recursos. Otros participantes, sostuvieron que la eficacia debe ser medida por la efectividad de otras políticas sociales y no desde las iniciativas en sí mismas. En tanto las políticas sociales no logren los resultados previstos, las consecuencias impactarán en el mundo de la educación.

Por otra parte, y a pesar del reconocimiento de los avances, se sostiene que existe rigidez en las estructuras educativas, lo que hace que no se adapten aspectos básicos que podrían lograr un mejor vínculo entre la vida formativa y la productiva. Ejemplo de esto son los horarios de las clases, los cuales en algunos territorios son contradictorios con las demandas de horarios del mundo del trabajo.

A su vez, se alerta sobre el hecho de que no debe culpabilizarse al "desertor", ya que a veces el problema está ubicado en la inadecuación de las ofertas. En tal sentido, se considera que es responsabilidad de la educación encontrar las salidas y ampliar su gama de oportunidades.

4. ¿Existen aspectos que corresponden a la formación general y común y otros que corresponden a la formación profesional?

La discusión de los participantes condujo al entendimiento de que sí existen diferencias entre la formación general y la formación profesional. No obstante, se considera que deben construirse modelos más flexibles, que logren vincular una formación con otra y que sean capaces de adaptarse a diferentes contextos y grupos, sectores y tipos de jóvenes.

En particular se resalta el concepto de necesidad de construir una "doble ruta", bidireccional, en donde una formación pueda conducir a la otra, y volver si es necesario.

Esta "doble ruta", se entiende que debe estar integrada desde la más temprana edad y no como posible "solución" para aquellos que se desvinculan de la formación general.

En tanto el objetivo sea la formación permanente, la educación debe ampliar su oferta y adaptarse a contextos y situaciones diferentes. En tal sentido, se entiende importante avanzar en la reglamentación del artículo 39 de la Ley General de Educación, y en el reconocimiento y validación de competencias adquiridas fuera del ámbito educativo.

5. ¿desde qué acciones específicas considera que se está atendiendo la realidad de las mujeres que no estudian, pero que trabajan de forma no remunerada?

Los asistentes al taller demostraron consenso en el hecho de que la mayor dificultad está en concientizar en la necesidad de revertir los roles tradicionales asignados al género.

Se considera que el mayor avance es la discusión sobre la necesidad de construcción de un Sistema Nacional de Cuidados. A su vez, también se identifica como avance de inclusión de la temática del género, la implementación de programas como Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo, así como la promulgación de la Ley de Licencia Parental.

Dentro de las consideraciones de propuestas, los participantes sostienen que se debe avanzar hacia la concreción del Sistema Nacional de Cuidados, así como la elaboración de una Ley de Tiempos, de modo que poder hacer conciliable el mundo de la producción con el doméstico.

Asimismo, se entiende necesario avanzar en un mejoramiento del sistema de becas, de modo de que éstas permitan conciliar la re vinculación con el sistema de cuidado y las obligaciones de crianza y cuidado.

Para esto, los participantes remarcan la necesidad de contar con propuestas más flexibles que las actuales, así como avanzar en la concientización de la “co- responsabilidad” del cuidado en el sector empresarial.

7. A modo de síntesis

La separación institucional que ha signado la historia de la educación y el trabajo, parece mostrar signos de necesidad de encontrar vínculos más apropiados.

Si bien se observa que en la nueva generación de programas se pone mayor énfasis en la construcción de puentes entre ambas dimensiones, existen algunos aspectos necesarios de ser atendidos.

Uno de ellos es el de la institucionalidad. Se ha comenzado a probar y a instrumentar diferentes mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial.

Desde el concepto o punto de partida de que la educación, en tanto derecho universal, garantiza beneficios para el joven, tanto en el presente como en futuro, se entiende que el mundo del trabajo es beneficiado por mayor educación. El supuesto general es que más y mejor educación dotan de más y mejores competencias para los requerimientos del mundo del trabajo.

Más y mejor educación dotan de más y mejores competencias para los requerimientos del mundo del trabajo.

La educación es la base que sustenta el desarrollo personal de los individuos y de los colectivos y por tanto genera externalidades positivas en el desempeño de estos en el mundo del trabajo.

Bajo este supuesto se observa una "nueva generación de programas", que tienen un objetivo inicial de colaborar en la inclusión social de los jóvenes, a través de facilitar la revinculación y permanencia en el sistema educativo. En especial de la educación formal.

Según la edad de los participantes de estos programas, se observa mayor o menor intención de vínculo con el mundo del trabajo. Se observa una clara diferencia entre menores y mayores de 18 años. Para estos últimos, el trabajo es considerado como parte del proceso de inclusión social, para los menores en cambio, se pone énfasis en la educación.

La "nueva generación de programas" ensaya diferentes mecanismos de coordinación entre distintas sectoriales e instituciones. Los programas de la nueva generación suelen diseñarse y ejecutarse mediante mecanismos de articulación intersectorial. Pero esta intersectorialidad presenta una frontera difusa entre lo que es protección social, programas para re-vincular al joven en la educación formal y la formación para el mundo del trabajo.

Muchos de los programas de la nueva generación, tienen origen o están coordinados en aspectos que lindan con la política social o la protección social. Esto hace que instituciones como por ejemplo los ministerios de desarrollo o instituciones de seguridad social, se integren a la coordinación o directamente lideren o conduzcan estos programas. Si bien este aspecto no necesariamente es negativo, la pregunta a formularse es qué medida la intersectorialidad no debilita el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones que forman parte directa de estas dimensiones.

Por otra parte, en tanto la educación es concebida como derecho universal, uno de los riesgos observados para la mayor y mejor relación educación y trabajo, es el que exista un exceso de unidirecionalidad.

La unidireccionalidad se observa en al menos dos sentidos; por un lado, en el hecho de que el concepto actúa desde la educación y poco desde el mundo del trabajo; y por otro lado, porque pone énfasis en la educación formal en desmedro de otras posibilidades formativas.

La Ley General de Educación, 18.437, da un marco conceptual para facilitar la continuidad educativa de las personas durante toda la vida, reconociendo en la educación una orientación hacia la búsqueda de una vida armónica, la cual entre otros aspectos, está integrada a través del trabajo. En el taller de trabajo, se consideró que uno de los problemas para una mejor vinculación entre las dos dimensiones, está en el hecho de la temporalidad esperada en cuanto a resultados en cada una de las dimensiones. En la educación, los resultados suponen un proceso de largo aliento, mientras que el mundo del trabajo suele tener necesidades de soluciones a problemas de manera más inmediata.

Es claro que existe una no sincronización de objetivos, sin embargo esto no significa que no puedan existir puntos de encuentro. El problema de poder identificar puntos de encuentro, parece estar en el hecho de que el paradigma de pensamiento es, además de unidireccional, lineal.

Lineal en el sentido de que se parte del supuesto de que el camino es desde la educación hacia el trabajo, de manera acumulativa y casi finalista. Esta linealidad se ve incrementada en la medida que existe otra unidireccionalidad; el de la educación formal.

La Ley General de Educación da un marco para validar recorridas formativas provenientes de la educación no formal, pero sin embargo existen pocos avances observados en la materia hasta el momento.

La Ley General de Educación da un marco para validar recorridas formativas provenientes de la educación no formal, pero sin embargo existen pocos avances observados en la materia hasta el momento.

Por otra parte, el hecho de que no se observe una institucionalidad precisa, es decir una institución clara que esté liderando y por tanto acumulando sobre la temática desde el punto de vista conceptual y metodológico, puede estar llevando a que este proceso necesariamente sea lento. Requiere de inversión en coordinación y de acercamientos entre instituciones que no necesariamente poseen historia de trabajo conjunto.

Existe consenso de que la formación para el mundo del trabajo requiere de procesos formativos del orden socio educativo laboral. Pero a pesar de esto, no se sabe en forma cierta qué significan exactamente estos procesos, en el sentido de cuáles son los contenidos y resultados específicos esperados. Da la sensación de que se podría estar perdiendo de una sistematización de contenidos y de metodología específica sobre los mismos.

Tal vez, la coordinación intersectorial esté escondiendo o frenando la aparición de una mejor y mayor coordinación interinstitucional que sea capaz de liderar el proceso.

En el taller de trabajo se sostuvo la necesidad de que la educación logre interpelar al mundo del trabajo, se reconoció que en el mundo de la educación formal se ha comenzado a reconocer que no sólo se aprende en el aula, sino que existen múltiples espacios de aprendizaje y se resaltó el concepto de necesidad de construir una "doble ruta", bidireccional, en donde la formación básica pueda conducir a la formación profesional, y de ésta a la otra, si es necesario. Sin embargo, no se planteó la posibilidad de que sean los propios jóvenes, los que puedan ser capaces de cuestionar a la educación y al mundo del trabajo.

La Ley General de Educación prevé la instalación de Consejos de Participación, pero parece que éstos no han cumplido un papel activo en este sentido.

Existe consenso en cuanto a que el objetivo es la formación permanente y que por lo tanto, la educación debe ampliar su oferta y adaptarse a contextos y situaciones diferentes. Esto, entre otros aspectos, requiere que la estructura formativa de la educación formal sea capaz de: i) adaptarse a contextos diferentes; ii) aceptar y por tanto validar, formaciones provenientes del mundo del trabajo y de la educación no formal; e iii) incorporar la mirada de los jóvenes en su estructura y programa.

Para esto, la pregunta central a formularse es ¿cuál es perfil de egreso de los estudiantes de educación secundaria?

Las respuestas a esta pregunta, permitirán identificar cuáles son los conocimientos y competencias que sólo pueden obtenerse a través de la educación formal y cuáles pueden ser obtenidos, y por tanto validados, en ámbitos de la educación no formal y/o del mundo del trabajo.

De esta forma es posible demandar capacidades al mundo del trabajo para que sea capaz de incorporarse a la agenda de la educación permanente y para toda la vida, debiendo de poder elaborar sistemas de gestión flexibles, para que sea posible compatibilizar el estudio y el trabajo; generar modelos de gestión que permitan conciliar el mundo productivo con las responsabilidades de la vida reproductiva; e incorporar y entender la mirada de los jóvenes.

En un reciente trabajo de ANEP[30], se presenta el perfil de egreso de la Educación Media Básica. En él pueden observarse logros de tipo cognitivo, no cognitivo, así como ejercicio de derechos, competencias de socialización, resolución de problemas y capacidades de decisión autónoma respecto al trayecto educativo en niveles superiores.

Por tanto, desde la educación formal se prevé un egreso no exclusivamente disciplinar o de contenidos. Existe una apertura a definir logros educativos en términos de desempeños que orientan el diseño curricular hacia una mayor diversificación.

Si nos remitimos nuevamente al enfoque de desarrollo humano, la educación y el trabajo deben ser capaces de poder conjugar la dimensión social/colectiva y la individual. Los jóvenes están inmersos en contextos con oportunidades y restricciones, pero a pesar de éstas, cada joven posee preferencias, capacidades y competencias. El perfil de egreso mencionado, muestra que la linealidad y la "ruta unidireccional" que ha solido tener la educación formal, posee espacios de apertura.

30 ANEP, 2013. Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la Educación Media Básica.

La educación y el trabajo deberían poder ser dimensiones fundamentales para que el joven pueda combinar aspectos subjetivos y objetivos para su capacidad de "agencia", pudiendo desarrollar la vida que valoran y quieran.

Los ámbitos de la educación (formal y no formal) deben colaborar en el "descubrimiento" subjetivo de las preferencias, capacidades y competencias de cada joven. Por tanto, el mundo del trabajo puede ser un ámbito para que el joven descubra sus preferencias, capacidades y competencias. El conocimiento de sí mismo, así como de las potencialidades y restricciones de su entorno, le permitirá contar con mayores elementos para desarrollar sus sueños y proyectos de vida. En otras palabras, crear su agencia.

En la medida que se conciba a la educación como derecho para toda la vida, su compatibilidad y complementariedad con el mundo del trabajo, requiere de curriculums y de herramientas de gestión flexible y adaptable a diversidad de situaciones.

Por tanto, y a manera de cierre, podemos resumir que los principales escollos para el vínculo entre la educación y el trabajo, se encuentran en dos grandes dimensiones:

1. **en lo institucional;** la educación y el trabajo tienen un recorrido histórico ubicado en instituciones que por lo general han carecido de canales de diálogo y de trabajo conjunto;

2. **en los paradigmas imperantes;** existe una no clara vinculación entre las necesidades o comportamientos de determinadas juventudes, con los procesos lineales acumulativos que suelen caracterizar los diseños curriculares de la educación y las exigencias del mundo del trabajo. Esto provoca mayores grados de exclusión de estos jóvenes para con ambas dimensiones.

En tal sentido, además de los programas de nueva generación ya mencionados para el caso uruguayo, cabe destacar tres experiencias que, a nuestro juicio, colaboran de forma práctica, para encontrar soluciones de vínculo entre ambos mundos y entre los jóvenes de alta vulnerabilidad social con ambas dimensiones (educación y trabajo).

Ellas son: a) la implementación de talleres de orientación educativo laboral de parte de INEFOP en educación media superior; b) el Programa Yo Estudio y Trabajo; y c) la incorporación de la figura del Referente Educativo Laboral como parte de procesos de inserción social.

a. Desde el año 2012, INEFOP viene llevando a cabo, en acuerdo con el CES, una serie de talleres de Orientación Laboral para estudiantes de educación media superior. Dichos talleres se llevan a cabo a través de orientadores especializados que son contratados, orientados y supervisados por INEFOP. Estos realizan su labor en los liceos públicos que se adhieren a la propuesta.

Las evaluaciones preliminares muestran una muy buena participación de los jóvenes, hecho que ha hecho que cada año se haya incrementado la cantidad de liceos que participan de esta iniciativa.

Esta experiencia está desarrollando una metodología de trabajo, en la que se incorpora la dimensión educativa laboral en el trayecto de los jóvenes en la educación media superior. Esta metodología tiene la particularidad que es fruto de un acuerdo, todavía no del todo formalizado, entre un instituto de empleo y de formación, con el Consejo de Educación Secundaria, a través de su cuerpo de inspectores.

b. El Programa Yo estudio y Trabajo, coordinado por el MTSS y ejecutado en coordinación con varias instituciones de educación formal y no formal y con empresas públicas, promueve la doble condición del joven; estudiante y trabajador.

Su diseño busca garantizar el trabajo como proceso de aprendizaje, haciéndolo compatible con el proceso de estudio. Para esto, cuenta con orientadores educativo laborales que se encargan de dar seguimiento y colaboración al joven en su proceso educativo y laboral. Asimismo posee supervisores, empleados y responsables de las empresas que participan del Programa, que se encargan de dar seguimiento y de asegurar el trabajo como proceso de aprendizaje.

Lo atractivo de este Programa es conseguir la compatibilidad del trabajo y el estudio, mediante contratos laborales que garantizan el pleno derecho del joven como trabajador.

A su vez, combina roles del orientador educativo laboral y el supervisor, los cuales parecen ser herramientas útiles y apropiadas para continuar profundizando y mejorando el vínculo.

c. Por último, como se ha intentado demostrar, varios planes o programas de nueva generación buscan fortalecer el factor vincular con el joven a través de roles técnicos que suelen ser denominados como facilitadores, talleristas o educadores.

Algunas experiencias, han profundizado en la formalización de una figura técnica que se ha dado en llamar Referente Educativo Laboral[31] (REL). Este se encarga de la orientación y conexión del joven con la educación y el trabajo.

Este rol, así como su metodología de trabajo, sus competencias y perfiles parecen ser un elemento interesante para fortalecer y seguir profundizando.

En general, se trata de técnico con formación y habilidades para trabajar con jóvenes de especial vulnerabilidad social, y con competencias para vincular a éstos con el mundo de la educación y el trabajo.

Uno de los tantos aspectos a destacar de este rol, es la metodología de trabajo que incorporan en el proceso formativo del joven para su inclusión o inserción social[32], para esto, los REL parten de un paradigma distinto del que suelen partir la educación y el trabajo. Este refiere a que el proceso de inserción del joven, no siempre es acumulativo y lineal.

La vivencia en condiciones de extrema vulnerabilidad social genera procesos de enorme incertidumbre, no controlables por el entorno más próximo del joven, así como por él mismo, sus educadores y /o supervisores. Esto requiere que los dispositivos de enseñanza aprendizaje, centros de práctica y/o el puesto de trabajo, deban estar preparados para altibajos y por ende procesos des-acumulativos.

En tal sentido, lo rescatable de los perfiles y experiencias de los REL, está en el hecho de que parece existir una metodología de vínculo con el joven, así como para con el mundo de la educación (formal y no formal) y del trabajo, que parte de un paradigma diferente: la del proceso no lineal y acumulativo.

En la medida que este rol y estas experiencias se puedan observar con mayor detalle y por ende sistematizar y ordenar sus principales logros y escollos, se podrá conocer más acerca del "choque de paradigmas" y sus puntos de encuentro.Anexo: Listado de participantes del Taller.

31 Entre ellas, se puede citar la experiencia del convenio del INEFOP con la Junta Nacional de Drogas, a través del cual como forma de "inserción social" de los jóvenes en tratamiento por uso abusivo de sustancias, se facilita la formación laboral, la re-vinculación educativo y la inserción laboral, para lo cual se crea o fortalece la figura del Referente Educativo Laboral en Drogas.
32 Si bien en la literatura sociológica se está llegando al consenso de que estos términos no son sinónimos, para este caso se los incorpora sin precisar sus diferencias.

8. Anexo

Participantes	Institución en la que desempeñan funciones
Miguel Alvarez	ANEP CES
Rodolfo Merello	ANEP CETP
Lorena Guillama	ANEP CETP
Laura Motta	ANEP en Uruguay Estudia
Fernando Ubal	ANEP en Uruguay Estudia y en CONENFOR
Juan José De los Santos	MEC en COCAP
Gabriela Rodríguez – DINAE	MTSS
Alvaro Brunini	MTSS
Juan Manuel Rodríguez	MTSS en INEFOP
Jorge Ferrando	INAU
Martin Pasturino	INEFOP
Graciela Lesna	INEFOP
Héctor Masseilot	PIT CNT en INEFOP
Ana Laura Conde	CONENFOR
Gabriela Pérez	Uruguay Estudia
Isabel Alende	MEC PNET
Alejandra Martell	MEC PNET
Mónica Acosta	MEC PNET
María Cristina García	MEC PNET
Alicia Dambrauskas	MEC en INEFOP y en SNFP
Lorena Cousillas	MEC en CONENFOR
Walter López	MEC en Uruguay Estudia
Juan Corbacho	OPP en INEFOP en Uruguay Estudia
Marcos Supervielle – SNFP	UDELAR
Virginia Varela	PNUD
Fernando Casanova	OIT/Cinterfor
Mariela Solari	AUCI
Jorge Camors	MEC en INEFOP y en CONENFOR

9. Bibliografía

Alves G., Espino A., Machado A. (2011) Estudio de las tendencias cuantitativas y cualitativas de la oferta y la demanda de trabajo en Uruguay: ¿hay un ajuste de la oferta de trabajo a la demanda? Documento Nº1: Estudio de las tendencias cuantitativas y cualitativas de la oferta Laboral, Documento de trabajo, Nº 007-2011, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Banco Central del Uruguay, Uruguay.

ANEP, 2013. Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la Educación Media Básica. Grupo de Trabajo de Educación Media Básica.

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2012) "Desconectados" Habilidades, educación y empleo en América Latina. (En línea) Disponible en: http://www.iadb.org/es/temas/educacion/desconectados-pagina-principal,5928.html

Bassi M., Vargas J. (2012) Transición Escuela Trabajo. La brecha de habilidades y su impacto en la empleabilidad de los jóvenes, EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cardozo, S. & A. Iervolino (2009). Adiós juventud: modelos de transición a la vida adulta en Montevideo. Revista de Ciencias Sociales, 25, pp. 60-81

CEPAL (2013) Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Santiago de Chile.

Ciganda, D. (2008) Jóvenes en transición hacia la vida adulta: el orden de los factores ¿no altera el resultado? En Varela Petito, C. (coord.) Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI. Montevideo: Trilce – UNFPA.

Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia,

Adolescencia y Juventud – Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011) Plan Ser

Joven en Uruguay (2011 – 2015). Imp. Rosgal. S.A. Mides – Inju. Mvd. Uruguay.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de los Estados Americanos y Organización Internacional del Trabajo (CEPAL-OEA-OIT) (2011) Protección social y generación de empleo: Análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad, CEPAL, Documento de proyecto No. 398, Santiago de Chile.

Corbo G. (Coord) (2011): Derecho a la Educación en jóvenes padres, madres y sus hijos. Desafíos para la inclusión educativa. Montevideo: CONENFOR- PNUD.

Dávila León, O. (2004) "Adolescencia y Juventud: de las nociones a los abordajes", Revista Última Década Nº21. Chile.

Doneschi A., Patron R. (2012): Educación y trabajo informal: qué nos dicen las cifras - Uruguay 2001-2011. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Serie Documentos de Trabajo.

Ernesto R. (2011) Políticas de juventud y desarrollo social en América latina: bases para la construcción de respuestas integradas. Documento de trabajo. San Salvador: UNESCO.

Filardo V. (Coord.) Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud: Segundo Informe. INJU – INFAMILIA – MIDES, Montevideo 2010.

Gardiner, Drew (2008) Building the case for business collaboration on youth employment. Good practice from West Practice. YEN-WA 2008.

Hopehayn M. (Coord.) (2004) La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile: CEPAL – Organización Iberoamericana de Juventud.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014) Estimaciones de pobreza por el método del ingreso 2013. Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013) Uruguay en Cifras. Montevideo.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2013) Anuario estadístico de Educación. Montevideo.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2012) Logro y nivel educativo alcanzado por la población. Montevideo.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2011) Educación y trabajo. Una articulación imprescindible para el desarrollo humano. Montevideo.

Nahum B. (Coord.) (2009) "Historia de Educación Secundaria 1935 - 2008" Consejo de Educación Secundaria, Montevideo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009) "Políticas Activas de Empleo" Cuatro Abordajes complementarios. Uruguay: OIT-MTSS.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013) Informe Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013.

Pardo, I. Peri, A. & Real, M. (2012), De los libros a las ocho horas. La transición educación-trabajo en Uruguay (1990 – 2008). En: V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (2012) Guatemala ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humanos 2011/2012, Guatemala: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (Varios Autores) (2009). Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: Jóvenes y desarrollo humano. Buenos Aires: PNUD.

Revilla Castro, J. C. (2001) "La construcción discursiva de la juventud: lo general y lo particular" Papers 63/64, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Rodríguez F. et al (2013) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. En Rafael Rofman (Eds.): Banco Mundial.

Rossel, C. (2009) Adolescencia y Juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado. Viejas dudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras. Programa “Hagamos un Plan” Cuaderno para debate: MIDES, OPP.

Sen, Amartya (2000) Desarrollo y libertad. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Supervielle Marcos y Zapirain Héctor (2009) Construyendo el futuro con trabajo decente. OIT.

PARTE II

La validación y acreditación de estudios. Una respuesta para la continuidad y reinserción educativas de jóvenes y adultos

Lic. Ma. Laura Donya

Resumen

El presente documento se enmarca en uno de los componentes del Programa "Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay" cuyo objetivo consistió en el análisis de experiencias internacionales y nacionales sobre validación y acreditación de estudios con énfasis en formación profesional.

En el marco del paradigma de la educación a lo largo de toda la vida se plantea el valor de la experiencia para la acreditación de saberes y la validación de conocimientos como forma de ofrecer el re ingreso y la continuidad educativa a jóvenes y adultos uruguayos que no han culminado la educación media, garantizadas en el artículo 39 de la Ley General de Educación y su posterior reglamentación.

En este sentido, el relevamiento de algunas experiencias llevadas a cabo en cinco países – México, Francia, España, Colombia y Brasil- , ofrece un marco de referencia desde el cual pensar la implementación de la acreditación de saberes y validación de conocimientos en el Sistema Nacional de Educación Pública uruguay.

1. Introducción

El presente documento se inscribe entre los principales insumos que surgen de la Consultoría para sistematizar distintas modalidades y experiencias que se llevan a cabo en Uruguay y en otros países, sobre la validación y acreditación de conocimientos y saberes para la continuidad educativa, particularmente en el nivel de educación media.

En la Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizada en 2012 se constató que el 56,8% de personas entre 18 y 59 años de edad, no ha culminado la educación media básica, o sea, no tienen terminado 3° de liceo; mientras que el 67,4% de los que tienen entre 21 y 59 años de edad no finalizó el ciclo superior, o sea, 6° año de liceo[33].

El fenómeno de la deserción estudiantil es más importante en Educación Media, que en Educación Primaria. Hay un importante número de jóvenes, que deja de estudiar en primero o segundo año del Ciclo Básico. El Programa Aulas Comunitarias, Tránsito Educativo y el Programa Impulso para la Universalización son respuestas hacia esta realidad.

La deserción se da más fuertemente en los alumnos pertenecientes a las familias de menores ingresos. Mientras que para los estudiantes pertenecientes al quintil de más altos ingresos, la probabilidad de completar la Educación Secundaria es de 8 en 10, para los del quintil de menores ingresos, esta relación pasa a ser de 3 en 10.

33 Datos extraídos de la propuesta de reglamentación del artículo 39 de la ley 18.437

Estudiosos del tema, señalan que este fenómeno puede deberse a un déficit en el modelo de atención de la Educación Media, ya que este último sigue institucionalmente pensado y estructurado para una homogeneidad, olvidándose de los sectores que socio culturalmente están en situación de mayor vulnerabilidad. Aunque se instrumentan distintos proyectos de carácter interinstitucional que se acercan desde una perspectiva flexible a los diferentes contextos de los adolescentes y jóvenes uruguayos, lamentablemente aún no son propuestas que abarquen todas las realidades.

El Informe preliminar de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008 (ENAJ) plantea, por otro lado, que "la repetición escolar continúa representando un problema de enorme envergadura en Uruguay, en tanto ha afectado las trayectorias educativas de un cuarto de los adolescentes y jóvenes encuestados… mientras que en la educación media, la ENAJ revela una situación aún más preocupante ya que casi cuatro de cada diez entrevistados repitieron algún año de este ciclo" (ENAJ, 2009: 20 - 21)

Esta situación no ha mejorado. Si se considera el máximo nivel educativo alcanzado, la ECH de 2013 plantea que el 13,5% de los uruguayos mayores de 25 años no ha culminado la enseñanza secundaria básica, mientras que el 15,4% tiene secundaria superior incompleta. Habiendo culminado el primer ciclo el 9.3% y el segundo un 8.8%.

Entre los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años, el 37,8% declaró haber abandonado los estudios de educación media (ECH, 2011: 23). Entre los motivos que los llevan a tomar esa decisión, predominan las razones educativo/académicas (51,4% de respuestas afirman entre otras: "no tenía interés"; "me interesaban otras cosas"; "lo que me enseñaban no me parecía útil", "son muchos años para lo se logra después") sobre las sociales (48,6%), fundamentalmente por empezar a trabajar.

Un análisis de las trayectorias educativas de los adolescentes y jóvenes deja en evidencia un gran problema para la sociedad uruguaya. Del total de jóvenes entre 20 y 29 años terminó la escuela el 97,5%, ingresó al liceo el 89,8% pero solo lo ha culminado el 36,5%; y si nos referimos a la trayectoria educativa esperada (es decir, realizada en 12 años), se observa que solo la cuarta parte de los jóvenes entre 20 y 29 años la ha terminado en tiempo y forma, mientras que casi la mitad dejó de estudiar sin finalizar la educación media. (ENAJ 2009: 26)

Otro aspecto que es interesante señalar, es que estudios realizados permitieron reconstruir las trayectorias educativas, identificando una fuerte asociación entre los que desertan en Educación Media y experiencias de repetición de los mismos en Educación Primaria.

En definitiva, la educación media formal se enfrenta desde hace varias décadas a una profunda crisis caracterizada por el abandono y la repetición, dejando evidencias claras que no logra dar respuesta a las necesidades e intereses de sus destinatarios, todo lo cual impide a las personas obtener la formación necesaria para el trabajo, el ejercicio pleno de la ciudadanía y los requerimientos que en general impone la sociedad del conocimiento.

A partir de estos datos, surgen dos desafíos fundamentales para la educación pública. Por un lado destinar los recursos necesarios, para reforzar las estrategias adecuadas, y obtener los apoyos institucionales para retener o reinsertar a los adolescentes y jóvenes en la educación media. Y por otro lado definir y diseñar una política educativa que posibilite a esos cientos de miles de personas que no han culminado la educación media, acreditar sus saberes (saber, saber ser, saber hacer, saber convivir con otros) y validar

sus conocimientos. De esta manera podrían volver a integrarse al sistema educativo y continuar su formación, así como mejorar sus oportunidades en el mercado laboral.

Este informe intentará abordar la última problemática, en el entendido que si se continúan implementando acciones educativas para evitar la desvinculación de los adolescentes de la educación formal a través de distintas modalidades que contemplen realidades sociales de alta vulnerabilidad, se reducirá, en un futuro, la cantidad de jóvenes y adultos que no hayan acreditado por dicha vía sus estudios de nivel medio.

En tal sentido, las experiencias de aquellos países que tienen un sistema de acreditación y validación de saberes permiten en primer lugar promover en los trabajadores el interés por el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como motivarlos para continuar con su formación; y en segundo lugar, ofrecer políticas educativas contra las desigualdades y la exclusión social.

Se propone, y de acuerdo a los términos de referencia de dicha consultoría, a partir de la identificación de un diagnóstico actual a nivel nacional y de la delimitación conceptual de los procesos de acreditación de saberes y validación de conocimientos, realizar un análisis de las principales características que tienen algunas experiencias tanto a nivel nacional como internacional.

2. Estado de la cuestión

2.1 Derecho a la educación de calidad a lo largo de toda la vida

La educación de calidad se constituye como un derecho humano fundamental para todas las personas a lo largo de su vida. “El aprendizaje a lo largo de toda la vida comprende la amplia gama de oferta de oportunidades de aprendizaje, desde la pequeña infancia –mediante las escuelas- hasta la educación postescolar y superior. Sin embargo, se extiende más allá de la educación formal abarcando el aprendizaje no formal e informal destinado a los jóvenes y ciudadanos adultos que se encuentran fuera de la escuela” (UNESCO - UIL, 2012)

En el pasado los sistemas educativos fueron canales de cohesión e integración que permitían la movilidad social. Sin embargo hoy en día dejan en evidencia la fragmentación y desigualdad entre ricos y pobres y entre quienes culminan o no los diferentes trayectos educativos. “Los niños y jóvenes de la zona rural y de barriadas urbanas marginales tienen menor acceso y mayores índices de repetición y no conclusión de estudios”. (Blanco R., 2009)

En este sentido, según especialistas de la Unesco, para que en América Latina la educación sea un canal de superación de la exclusión debe enfrentar dos desafíos. Por un lado contribuir a la reducción de la pobreza mejorando masivamente el nivel de formación de adolescentes y jóvenes que entran al mercado laboral, contemplando la situación actual en la que se constata un rezago en la educación secundaria y en los niveles de aprendizaje de la población. Y por otro lado, la educación debe contribuir a la reducción de las desigualdades sociales para disminuir las brechas existentes, fortaleciendo la escuela pública. (Blanco R., 2009)

Los Estados tienen bajo su responsabilidad garantizar un sistema educativo justo, democratizador en el acceso y en la apropiación de los conocimientos, como factores esenciales para la cohesión social.

El derecho a la educación de calidad, supone, según la especialista de UNESCO Rosa Blanco, la obligatoriedad y gratuidad; el aprendizaje a lo largo de toda la vida con modalidades flexibles que ofrezcan diversas opciones educativas; el derecho a la no discriminación; a la participación; y a la inclusión de todos. (UNESCO – INNOVEMOS, 2009)

Desde el programa EUROSOCIAL, referido al fortalecimiento de las estrategias para la permanencia en la enseñanza secundaria, se establece que "aun cuando las tasas de acceso a la educación secundaria han aumentado de manera importante en América Latina, la cantidad de jóvenes que logra completar este ciclo educativo sigue siendo baja. Esta acción se ha focalizado en tres componentes:

1. La construcción o mejora de dispositivos/sistemas de alertas tempranas para prevenir la deserción en la educación secundaria.

2. La definición o mejora de modelos de organización pedagógica e institucional para mejorar los procesos de aprendizaje de los alumnos.

3. Análisis del costo de abandono escolar".

No obstante, estas acciones identificadas en los últimos años no permiten encontrar respuestas para aquellos que siendo jóvenes o adultos no han culminado o no han cursado la educación media formal en el tiempo esperado para ello.

2.2 Formación Técnico Profesional

"La formación técnico profesional está siendo transformada en América Latina apuntando hacia el desarrollo de competencias no solo específicas sino también de integración social y ciudadana, de competencias cognitivas superiores (permiten desempeño eficaz en situaciones complejas, como la resolución de problemas, aprender a aprender, tomar decisiones, etc) y de competencias de empleabilidad y emprendimiento, que son requeridas para desempeñarse eficazmente en economías que cambian rápidamente y se hallan sujetas a una fuerte presión competitiva. Las competencias laborales... se adquieren en el trabajo mediante esquemas de enseñanza, donde los trabajadores desempeñan tareas en calidad de aprendices apoyados por maestros guías, convirtiendo a la empresa en un lugar de aprendizaje complementario al establecimiento educativo" (Bottani y Rojas, 2006:27)

En este sentido el desafío de la formación profesional consiste en capacitar a las personas para adquirir competencias para la vida y el trabajo, y no solo para obtener un empleo.

Quizás el cambio más significativo en el ámbito educativo consiste en pasar de transmitir conocimientos para toda la vida a enseñar habilidades, competencias, actitudes y destrezas que les permitan a las personas aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer, aprender a emprender. En definitiva a formar ciudadanos para atender los requerimientos de la sociedad actual.

Para ello es necesario diseñar mecanismos flexibles que permitan la navegabilidad de las personas entre los ámbitos formales, no formales e informales de la educación para que puedan construir y sean

reconocidos sus propios trayectos y experiencias en función de los requerimientos productivos, de la etapa de la vida en la que se encuentre y de las características de su contexto.

La educación técnica profesional se encuentra en la agenda educativa de América Latina[34]. Una de las metas educativas procura favorecer la conexión entre la educación y el empleo de la educación técnico profesional (ETP).

La educación técnica profesional se encuentra en la agenda educativa de América Latina.

Si bien la ETP en la última década del siglo pasado había perdido relevancia en las agendas educativas nacionales, en la actualidad dos son las características que más la distinguen. Por un lado el interés por atender pedagógica y curricularmente las necesidades del ámbito productivo; y por otro lado la voluntad de convocar a distintos actores sociales, como por ejemplo, las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como al Estado para formular sus políticas y programas.

La oferta educativa de la ETP debe estar centrada en el diseño de competencias laborales vinculadas al contexto socioeconómico. La experiencia del CONOCER (Consejo Nacional de Normalización de Competencias Laborales) de México (creado en 1995) fue pionera en América Latina para la formación y certificación de competencias laborales. Por otra parte en España, en 1999, se crea el INCUAL (Instituto Nacional de Cualificaciones).

Siguiendo el planteo que P. Weinberg desarrolla en el informe sobre las metas educativas 2021, la propuesta de CONOCER se caracteriza por:

1. La creación de un organismo que "ordene la oferta de la educación técnica, educación tecnológica y de formación profesional" (Unesco, 2010:149)

2. La representación de los ministerios de educación y trabajo entre otras reparticiones públicas.

3. La participación de representantes de los trabajadores y empleadores tanto de los sectores productivos y de servicios.

Para abordar la temática de la ETP, es prioritaria la creación de organismos encargados de elaborar las competencias laborales que garanticen los requerimientos del mundo del trabajo y la calidad de los programas.

En definitiva la ETP supone el reconocimiento y la validación de los aprendizajes acumulados durante el desarrollo de las personas, tanto de manera informal como no formal, así como al reconocimiento de la educación y formación a lo largo de toda la vida.

34 Metas Educativas 2021: Desafíos y oportunidades, Unesco, OEI, SITEAL, 2010

2.3 ¿Qué se entiende por acreditación y validación?

El reconocimiento y la acreditación es una práctica educativa que se realiza durante un tiempo determinado para evaluar la experiencia laboral y social de una persona con el fin de obtener una titulación oficial, a pesar de no haber recibido las correspondientes enseñanzas en un centro de educación formal.

Es un proceso de evaluación para reconocer y certificar (eso es acreditar) dichas competencias que fueron adquiridas a lo largo de su vida mediante enseñanzas no formales o informales.

Los procesos de reconocimiento y la acreditación de la experiencia pueden ser clasificadas en función de dos criterios:

4. Según las enseñanzas que se acreditan[35]:

a. Acreditación en el ámbito de las enseñanzas formales. Están regulados por las autoridades educativas y se distinguen tres tipos:

a.i. Acreditar para acceder a determinadas enseñanzas sin tener el título o estudios previos, por ejemplo, acceder a la Universidad .

a.ii. Pruebas únicas para obtener títulos de graduados, por ejemplo, de bachiller.

a.iii. Sistemas que acreditan para obtener un título oficial, mediante evaluación de competencias.

b. Acreditación en el ámbito de las enseñanzas no formales. No están regulados por autoridades educativas y se identifican dos modalidades:

b.i. La acreditación de la formación ocupacional y continua que llevan a cabo las autoridades laborales y permiten obtener certificados

b.ii. La acreditación de competencias de carácter general que no tienen relación con títulos ni certificados porque están regulados por las propias instituciones que las realizan.

5. Según el fundamento de los sistemas de acreditación:

a. Sistemas basados en procesos de evaluación: México

b. Sistemas de acreditación de competencias: España

c. Sistemas de reconocimiento, evaluación y acreditación de aprendizajes no formales e informales: Brasil

Dichos procesos obligan a pensar la educación con otros postulados y fundamentos. La acreditación y validación de los conocimientos y saberes que posee una persona, son más importantes que el momento, el lugar y la forma mediante la cual se han adquirido los mismos.

35 Medina y Sanz (2009: 276-277)

Independientemente del país en el que se lleven a cabo, en los sistemas de acreditación siempre hay aspectos comunes. Intervienen actores tales como el sujeto que desea acreditar y la institución que reconoce sus aprendizajes y conocimientos. Una serie de documentos que organizan y describen el proceso, así como la identificación clara de las fases o etapas del mismo:

d. Actores: el referente, el candidato que evidencia sus competencias

e. Documentos o protocolos: cuestionario, dosier de competencias, informe de orientación, informe de evaluación, el plan de formación

f. Fases: información e inscripción, orientación, evaluación, certificación (total o parcial), itinerario formativo (si obtuvo una certificación parcial)

El giro hacia la evaluación y la certificación basada en los resultados puede contribuir a la pertinencia y la eficacia, pues permite la diversificación de la oferta educativa y las pasarelas entre distintos ámbitos. Unos 87 países de 127 (68%) cuentan ahora con un marco de política para el reconocimiento, la validación y la acreditación del aprendizaje no formal e informal (aunque esto es menos frecuente en Asia y el Pacífico, y en América Latina y el Caribe). (UNESCO, 2013)

El derecho a la validación puede ejercerse dentro de un organismo facultado para la certificación bajo estrictas normas de control de calidad que incluyan la información clara y accesible a todos los ciudadanos. El acceso a la certificación constituye en sí mismo un procedimiento particular consistente en reunir y formalizar las "experiencias" susceptibles de validación.

En este punto, creemos necesario, al igual que Medina y Sanz (2009: 278), expresar que cuando nos referimos a la acreditación formal hacemos referencia "a una acción educativa consistente en un juicio evaluador, emitido por profesionales de la educación formal, consistente en identificar, reconocer y certificar determinados aprendizajes, adquiridos mediante sistemas no formales e informales, que equivalen a las competencias de una titulación oficial (validación)"

La acreditación y la validación deben ser entendidas como un derecho individual al que las personas deben acceder como forma de reconocer sus aprendizajes, experiencias y conocimientos adquiridos por vías no formales e informales. Por lo tanto ha de ser un proceso voluntario, no obligatorio, dirigido fundamentalmente a jóvenes y adultos que no han concluido la educación formal y deben certificar dichos saberes para la continuidad educativa y el mejoramiento de las condiciones laborales.

El gran desafío consiste en garantizar el acceso a la validación de las experiencias sin que ese proceso sea considerado sustitutivo de la educación formal. Pero también hay que evitar que se estigmatice el hecho de que las personas puedan adquirir un título por una vía distinta a la que ofrece la educación formal. El proceso que conduce a la validación del aprendizaje informal tiene que ser considerado equivalente al de la educación formal.

2.3.1 El valor de la experiencia

Hablar de experiencia es hacer referencia a lo que afecta, conmueve, y ocurre en la formación de la personalidad individual. “La experiencia no es simplemente la vida sino la vida vivida y no es tampoco lo que pasa sino los que nos pasa, y pasándonos nos forma y nos transforma” (Sanz Fernández, 2006)

En esta concepción se basan los sistemas de validación que reconocen los aprendizajes que una persona puede adquirir y son reconocidos a través de títulos.

La experiencia tiene valor en sí misma, pero de un modo diferente al valor que tienen los conocimientos apoyados en la razón. La experiencia se apoya en la emoción, la intuición, lo simbólico o el sentido común. El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos hace referencia a la “ecología de saberes” para identificar los distintos modos de saber y conocer que existen en una cultura.

Los sistemas de validación pueden reconocer distintos tipos de experiencias. Algunos reconocen solo las experiencias profesionales (por ejemplo en España) y otros reconocen las experiencias personales y profesionales (como en el caso de Francia).

Cuando los sistemas de validación reconocen la experiencia personal y profesional que un individuo posee, pueden equipararla, a los efectos de otorgar un diploma, un certificado o un título, al proceso de formación, ya sea en su totalidad (la experiencia sustituye todos los aprendizajes), o en parte. En este último caso, los formadores evalúan la adquisición de estrategias y eximen a la persona de las enseñanzas, pero no se los exime de pruebas o exámenes.

Por experiencia personal se entiende a los aprendizajes adquiridos en espacios u ocupaciones públicas, tales como el voluntariado, la actividad sindical, o las actividades asociativas que hayan sido desempeñadas en un lapso de tiempo razonable. Es importante dejar claro, como por ejemplo en Francia, que no se toman en cuenta para la validación, las experiencias adquiridas en la vida privada.

En cambio, por experiencia profesional, se admiten aquellas que puedan tener o no una contrapartida salarial.

2.3.2 Funciones de la acreditación y validación

Del planteo que veníamos desarrollando, surge claramente que los sistemas de acreditación y validación cumplen funciones importantes para la propia persona, las empresas, la educación y la sociedad, que se presentarán en forma resumida en el siguiente esquema.

Beneficios sociales de la acreditación		
Para la persona	Para la empresa	Para la educación y la sociedad
Mayor reconocimiento social	Aumento de la productividad y competitividad	Promueve el aprendizaje a lo largo de toda la vida
Mantener o mejorar oportunidades laborales	Mejora la transparencia del mercado laboral: se hacen visibles las competencias	La educación da respuestas a la precariedad laboral, la pobreza, etc.
Aumenta la motivación e interés para seguir formándose	Facilita la movilidad de los trabajadores	Reduce las desigualdades sociales
Es una segunda oportunidad para obtener titulación	Mejora oportunidades de obtener certificados de calidad	Hace visible el capital cultural de los ciudadanos
Evita la exclusión social	Puede diseñar planes de formación de sus trabajadores	Racionalidad y coherencia: reconocer lo que ya sabe y no volver a enseñar lo aprendido

Construido en base a Medina, O., Sanz, F. (2009)

2.3.3 La validación y acreditación en la normativa uruguaya

En nuestro país la Ley General de Educación (N° 18.437), aprobada en 2008, incorpora en su artículo N° 39 la referencia a este tema:

"(De la validación de conocimientos).- El Estado, sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal de todas las personas, podrá validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo.

La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública en el plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los procedimientos de validación y evaluación, estando a cargo de la institución del Sistema Nacional de Educación Pública correspondiente, la expedición de los certificados, previa solicitud del interesado".

Por otro lado en el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1286, del 20 de julio de 2009, se menciona en su artículo 2° lo siguiente:

"(De la movilidad de los estudiantes). La educación formal se impartirá en el marco de un sistema de formación variado y no compartimentado, en el cual se facilitará la movilidad horizontal de los estudiantes

entre las distintas modalidades y orientaciones de educación de los niveles 2, 3 y 4 (Art. 23 Ley N° 18.437). A tales efectos, la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública propiciará y velará que los órganos competentes de la Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Instituto Universitario de Educación, Instituto Terciaria Superior y demás instituciones públicas con propuestas educativas de los mencionados niveles, elaboren en forma coordinada:

a) Tablas de Equivalencia u otros criterios técnicos de armonización, tendientes a facilitar la gestión administrativa de reconocimiento de créditos o reválidas

b) Programas de nivelación, cursos, componentes formativos, trayectos complementarios, o mecanismos de acreditación, en los casos que no se configure la razonable equivalencia y que se necesiten conocimientos o aptitudes no incorporados anteriormente"

De la interpretación de dichas normas jurídicas se pueden señalar los aspectos que caracterizan nuestra concepción sobre la acreditación y validación:

5 El énfasis en que las personas culminen en tiempo y forma las etapas de la educación formal

6 Favorecer la movilidad horizontal de estudiantes entre los niveles de educación media básica, educación media superior y educación terciaria

7 La validación para la continuidad educativa

8 La validación de conocimientos, habilidades y aptitudes obtenidas por una persona fuera de la educación formal

9 La validación de conocimientos habilidades y aptitudes que se correspondan con algún nivel de la educación formal

10 La regulación de los procedimientos de validación, evaluación y certificación a cargo del organismo del SNEP correspondiente, así como la creación de tablas de equivalencias o créditos

11 El diseño de programas, cursos, componentes formativos, trayectos o mecanismos de acreditación para los casos en que no sea razonable la equivalencia y se necesiten conocimientos o aptitudes no incorporados.

A modo de síntesis podemos concluir que el legislador propuso una modalidad de validación basada en el reconocimiento y acreditación de conocimientos habilidades y aptitudes adquiridos en la educación formal, no formal e informal, a través de un sistema de créditos o equivalencias como forma de favorecer la continuidad educativa de las personas que no han culminado en tiempo y forma la educación formal. También contempló la posibilidad de que las instituciones públicas con propuestas educativas diseñen cursos o programas cuando no sea posible asignar una equivalencia natural.

Por otro lado, desde el momento que prioriza la culminación en tiempo y forma de la educación formal por parte de las personas, se podría considerar que la validación y acreditación están pensadas para jóvenes y adultos, o sea para los mayores de 18 años de edad.

Sin embargo no se desprende de los textos normativos anteriores referencias explicitas al diseño de un marco de competencias técnico profesionales que articulen o integren el mundo del trabajo y la educación, entre otras cosas, porque restringe el proceso de acreditación y validación al ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública (integrado por el MEC, la ANEP, la UDELAR y demás entes autónomos de la educación pública estatal, Art. 50 Ley 18.437) y porque solamente propone como finalidad de la acreditación y validación la continuidad educativa, sin identificar el mejoramiento de las condiciones laborales de las personas.

3. Modalidades internacionales sobre validación de conocimientos y acreditación de saberes

A partir de una indagatoria sobre las modalidades y sistemas de validación de conocimientos y acreditación de saberes que se vienen implementando, y para ubicar marcos de referencia que permitan aportar insumos a la reflexión sobre dicha temática en nuestro país, se presenta una reseña de algunos modelos: México, Francia, España, Brasil, y Colombia

3.1 MÉXICO: Sistema de evaluación y acreditación de conocimientos, habilidades y competencias equivalentes a educación secundaria

La Secretaría de Educación Pública (SEP) de México a través de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) otorga r**econocimiento académico formal a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas por los individuos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o por cualquier vía, cuando éstos son equivalentes al nivel secundario y al bachillerato general.**

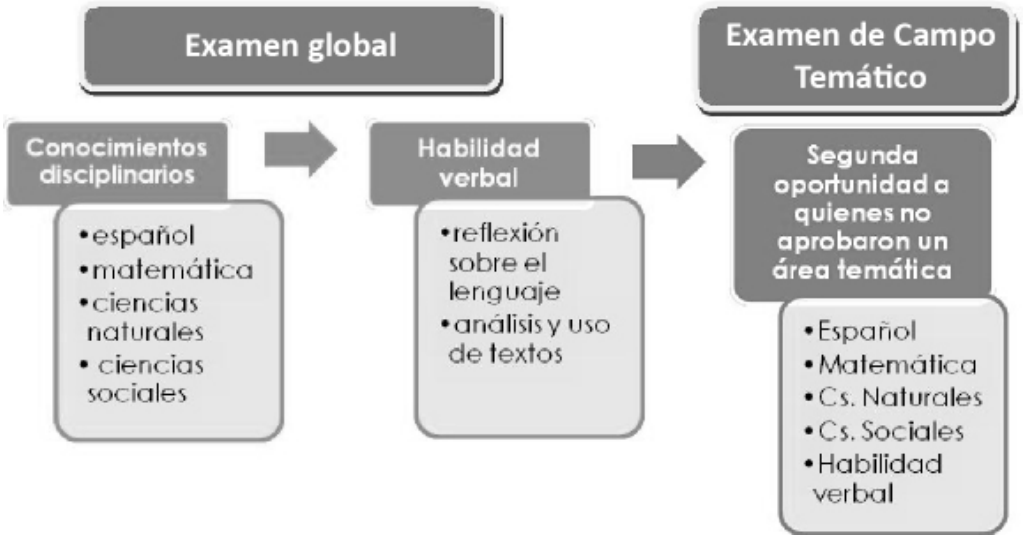
La Ley General de Educación de 1993 establece en su artículo 64: " La Secretaría, por acuerdo de sus titulares, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral. El acuerdo secretarial respectivo señalará los requisitos específicos que deban cumplirse para la acreditación de los conocimientos adquiridos".

El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) es una de las entidades que desde 1994 es responsable de acreditar dichos procesos. "Es una asociación civil sin fines de lucro cuya actividad principal es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como el análisis y la difusión de los resultados que arrojan las pruebas".

A través del acuerdo 286 propone la acreditación del nivel medio de secundaria (ACREDITA - SEC) y de los conocimientos generales del nivel bachillerato (ACREDITA – BACH).

El ACREDITA – SEC "es el proceso mediante el cual la Secretaría de Educación Pública otorga reconocimiento oficial a las competencias adquiridas por diversas vías, entre ellas la autodidacta y la experiencia laboral, que son equivalentes a la Educación Secundaria". De esta manera pueden continuar sus estudios o mejorar las oportunidades laborales.

El examen está dirigido a:



El CENEVAL ha elaborado un esquema con las etapas del proceso de acreditación de educación secundaria:

1. el usuario se inscribe a través del portal del CENEVAL

2. el CENEVAL le aplica la evaluación y luego publica en su web los resultados

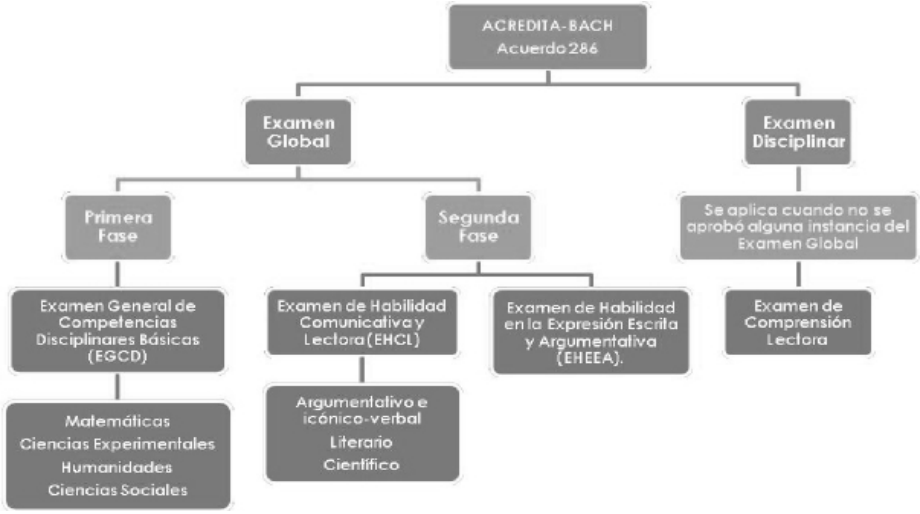
3. Si el usuario acreditó debe reunir la documentación y dirigirse a la DGAIR para que le expida el certificado

4. Si el usuario no acreditó puede volver a inscribirse

A las personas que quieren acreditar el bachillerato (ACREDITA – BACH) se les propone un examen con costo. Deben reunir ciertos requisitos mínimos si desean acreditar los conocimientos equivalentes del bachillerato general por no cursarlo o culminado en su totalidad.

- todas las personas de cualquier nacionalidad,
- que tengan 21 años de edad o más al día del examen
- que cuenten con certificado de estudios de nivel secundario, emitido por la autoridad competente y con fecha anterior a la del registro.

El Acuerdo 286 ACREDITA-BACH propone una prueba en dos modalidades que deben reunir las siguientes características:



Elaboración propia en base a:
http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=1922#exam04

El CENEVAL ha elaborado Guías donde se detalla el proceso de acreditación de secundaria y de los conocimientos equivalentes al bachillerato general. En ellas además se explican los principales aspectos de cada examen así como una propuesta con diferentes tipos de reactivos por disciplina para evaluar las habilidades y conocimientos a acreditar.

3.2 FRANCIA: Sistema de Validación de aprendizajes obtenidos por la experiencia en el marco de la educación a lo largo de toda la vida

Francia ha pasado en el ámbito de la validación de la experiencia desde un sistema de validación de aprendizajes profesionales (VAP) a otro de validación de aprendizajes obtenidos por experiencia (VAE), de esta manera, la validación de la experiencia es reconocida como un derecho similar al de la educación formal.

El Ministerio de Trabajo, del Empleo y del Diálogo Social de Francia, a través de la Agencia para la Validación de la Experiencia tienen instrumentado el proceso a través del cual los individuos pueden acceder a la **validación de conocimientos, saberes y competencias en el marco de la formación a lo largo de toda la vida.**

La Agencia para la Validación de Experiencias orienta al individuo, que ha tenido una trayectoria de formación tanto formal, no formal o informal, a las empresas y a los profesionales encargados de la validación, como se tiene que realizar dicho proceso. De esta manera, Francia se constituye en uno de los pocos países que disponen de un esquema completo para validar conocimientos de los trabajadores.

En el caso de los individuos que desean validar su experiencia se les guía en el paso a paso para la construcción de su proyecto personal, es decir, los requisitos para postularse, la documentación a presentar en función del perfil del aspirante, los organismos que validan según el tipo de competencias que posea la persona, y los títulos que puede obtener luego de entrevistas con un tribunal especializado y de la evaluación final. Es el trabajador quien puede solicitar en cualquier momento que se le reconozcan sus competencias profesionales y es importante destacar que el título que obtenga será equivalente al del profesional que lo haya obtenido a través de la educación formal.

En este sentido el Ministerio de Trabajo ofrece un repositorio de habilidades y actividades de empleo con las certificaciones que se pueden adquirir.

A su vez se ofrecen herramientas y recursos para que la preparación del proceso de validación sea exitosa. Por ejemplo en el sitio http://www.lorfolio.fr/ que es un e-portfolio de competencias regionales a través del cual se orienta al postulante para la elaboración del CV y se ofrece orientación personalizada para construir su trayectoria personal y profesional que luego queda disponible vía online.

Pero también se ofrecen recursos, como por ejemplo, planillas donde el postulante puede identificar claramente su experiencia laboral relacionada a las competencias que desea certificar.

Las empresas se ven beneficiadas con este proceso porque obtienen información clara y detallada de las competencias que posee un trabajador y éste a su vez, reconoce sus habilidades.

Un marco jurídico adecuado garantiza que en ese proceso intervengan organismos públicos, sindicatos, organizaciones de voluntarios, y profesionales preparados para la VAE. El Código de Trabajo y el Código de Educación establecen claramente las disposiciones al respecto.

El Código de Trabajo menciona el alcance de la formación a lo largo de la vida, así como los objetivos y el contenido de la formación profesional. Por otra parte, el Código de Educación en su artículo L 335-5 establece que los "títulos o diplomas con fines profesionales se consiguen por las vías de la escuela y de la universidad a través del aprendizaje, a través de la formación profesional o, en su totalidad o en parte, por la validación de la experiencia adquirida"

Finalmente, hay que mencionar, que este proceso de validación de conocimientos, puede llegar a tener un costo para los trabajadores que oscila en los mil euros. Justamente, este es uno de los aspectos cuestionados del modelo francés.

3.3 ESPAÑA: Acreditación de competencias laborales

El Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL) se ocupa del reconocimiento, **evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral o por vías no formales de formación,** tomando como referencia el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para obtener alguno de los siguientes certificados:

1. Título de formación profesional: conjunto de ciclos formativos organizados en módulos profesionales de duración variable y contenidos teórico prácticos adecuados a los diversos campos

profesionales. Pueden ser de grado medio (obtiene título de Técnico) o de grado superior (título de Técnico Superior)

2. Certificado de profesionalidad: se obtiene a través de módulos que acreditan una cualificación profesional

Son programas dirigidos a mayores de 18 años que recibirán a partir del momento de la formalización de la inscripción instancias de asesoramiento, evaluación de su competencia profesional y finalmente la acreditación y registro de la misma.

El INCUAL es un instituto técnico que posee independencia de criterios para apoyar al Consejo General de Formación Profesional (órgano especializado que asesora al gobierno en materia de Formación Profesional) que es presidido por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Entre los objetivos del CGFP se destacan:

- Observar las Cualificaciones Profesionales y su evolución.
- Determinar las Cualificaciones.
- Acreditar las Cualificaciones.
- Desarrollar la integración de las Cualificaciones Profesionales.
- Realizar el seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Formación Profesional

3.4 COLOMBIA: Formación Profesional y Certificación

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es un establecimiento público nacional adscrito al Ministerio de Trabajo, que cuenta con 115 centros en todo el país. Es independiente y tiene autonomía administrativa para realizar certificaciones laborales. Los procesos de formación son gratuitos, de acceso público y voluntario.

El SENA es el encargado de "invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, **para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país".**[36]

La formación para desempeñar oficios y ocupaciones tiene una carga horaria que va desde las 880 a las 3520 hs. Tiene dos componentes, una etapa lectiva en aula de acuerdo a un diseño curricular que supone evaluación de los aprendizajes; y una etapa productiva en la cual la persona aplica los conocimientos habilidades y destrezas adquiridas en la etapa anterior. Es la empresa la que realiza la acción formativa de la persona.

En dicha formación se accede a tres niveles: operarios y auxiliares (6 a 12 meses); técnicos (12 meses); tecnológicos (24 meses)

36 http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/quienes-somos/Paginas/Historia-Vision-Mision-Valores-y-Simbolos.aspx

La oferta educativa del SENA se lleva a cabo a través de la articulación con la educación media y de alianzas con la educación superior.

3.5 BRASIL: evaluación de competencias y conocimientos a quienes no culminaron la educación formal

En el ámbito del Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones (INEP) se lleva a cabo un Programa de alcance nacional, el ENCCEJA, que consiste en un Examen Nacional de Certificación de Competencias de Jóvenes y Adultos

Es un sistema que elabora y aplica instrumentos de evaluación para medir competencias y certificar la escolaridad básica o fundamental de todas las personas de 15 años y más inscriptas para rendir las pruebas. El ENCCEJA tiene como principal objetivo construir un referente nacional de la educación para jóvenes y adultos (EPJA) por medio de la evaluación de **competencias, habilidades y saberes adquiridos en el proceso escolar o en procesos no formales e informales.**

Los estudiantes podrán hacer los exámenes por medio de dos modalidades: una direccionada a la enseñanza primaria y otra a la enseñanza media. Para hacer su inscripción en el nivel primario, el alumno necesita tener, como mínimo, 15 años de edad. Para el nivel medio, la edad mínima es de 18 años.

El INEP (Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anisio Texeira) realiza exámenes que, además de diagnosticar la educación básica brasileña proporciona medios para certificar competencias adquiridas tanto en la escuela como en los entornos extraescolares.

El Examen Nacional de Certificación de Competencia Laboral para Jóvenes y Adultos - ENCCEJA - es una de esas pruebas.

Se propone entre sus objetivos construir un referente nacional de la educación para jóvenes y adultos mediante la evaluación de las capacidades, habilidades y conocimientos adquiridos en la escuela o en los procesos formativos que se desarrollan en la vida familiar, las relaciones humanas, en el trabajo, en los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y los eventos culturales, entre otros.

La participación en ENCCEJA es voluntaria y gratuita, a los jóvenes y adultos que viven en Brasil y en el extranjero, incluidas las personas privadas de libertad, que no pudieron completar sus estudios en la edad apropiada.

En Brasil y en el extranjero, el examen se puede realizar para defender el nivel de acreditación de la finalización de la escuela primaria para los que tienen por lo menos 15 (quince) años. Además de la certificación en el nivel de finalización de la escuela primaria, los brasileños residentes en el extranjero pueden solicitar la certificación a nivel de la finalización de la escuela secundaria, siempre que tengan al menos dieciocho (18) años de edad en la fecha de finalización de las pruebas.

El ENEM (Examen Nacional de Enseñanza Media) a partir de 2009 se convirtió en el ENCCEJA para la certificación de la enseñanza media de los residentes en Brasil, mayores de 18 años de edad.

INEP ofrece en su página web apoyo con material didáctico pedagógico a los participantes y los profesores que se compone de un volumen introductorio, cuatro volúmenes de directrices los maestros, los ocho volúmenes de las directrices para el estudiante (cuatro para la Educación Primaria y cuatro para Educación Media).

Los que no obtienen el promedio necesario para la aprobación en cada área del conocimiento, pueden volver a inscribirse. El ENCCEJA consiste en pruebas estructuradas de la siguiente manera:

Para la Escuela Primaria:

1. Lengua Portuguesa, lengua extranjera moderna, Artes, Educación Física y de elaboración de propuestas;
2. Matemáticas;
3. Historia y Geografía;
4. Ciencias Exactas y Naturales.

Para la Educación Media: (privados de libertad o que residen en el exterior)

1. Lenguajes, códigos y sus tecnologías y una propuesta para la escritura;
2. Matemáticas y sus tecnologías;
3. Humanidades y sus tecnologías;
4. Ciencias naturales y sus tecnologías.

Certificación del ENCCEJA para Primaria

a) Documentos de Aprobación

- **Certificado:** Un documento que reconoce oficialmente que el estudiante cumplió plenamente todos los componentes del plan de estudios (asignaturas) del núcleo común de la escuela primaria.
- **Declaración de Competencia:** Es la certificación parcial que prueba que el participante fue capaz de lograr uno o más componentes del plan de estudios (asignaturas) en las áreas evaluadas por ENCCEJA.

b) Criterios

Para obtener la certificación, el participante debe alcanzar en cada examen al menos cien (100) puntos, en una escala de calificación que va desde los 60 (sesenta) hasta 180 (ciento ochenta). En el caso de la Lengua Portuguesa, lengua extranjera moderna, Artes y Educación Física, el participante deberá, además, obtener una prueba de habilidad en la escritura.

c) Proceso de Certificación

Después de la publicación de los resultados finales del ENCCEJA Nacional, los Departamentos de Educación de los Estados que se unieron al examen son responsables de la acreditación de los participantes en su jurisdicción. El participante deberá solicitar el Certificado de finalización de la Educación Básica o la Declaración de Suficiencia.

d) Las herramientas de evaluación

Para la certificación de la escuela primaria, se estructuran las siguientes pruebas

1. cuatro pruebas objetivas, que contienen cada una treinta (30) preguntas de opción múltiple en las siguientes áreas de especialización: Idioma portugués, lengua extranjera moderna, Artes y Educación Física; Matemáticas; Historia y Geografía; Ciencias Exactas y Naturales.

2. una prueba de redacción.

La implementación de dichas pruebas se fija en la misma fecha y horarios en todo el territorio. Por lo general, de mañana se proponen dos pruebas y de tarde otras dos.

Certificación del ENEM para Educación Media

a) Objetivos del examen

El Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM) fue creado en 1998 con el objetivo de evaluar el desempeño del estudiante al finalizar la educación media, buscando contribuir a la mejora de la calidad de este nivel.

A partir de 2009 comenzó a ser utilizado también como un mecanismo de selección para el ingreso a la educación superior. Se llevaron a cabo cambios en el examen que contribuyen a la democratización del acceso a las oportunidades de empleo que ofrecen las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) para la movilidad académica e inducir la reestructuración de los planes de estudios de enseñanza media.

Respetando la autonomía de las universidades, el uso de resultados ENEM para el acceso a la educación superior puede ser utilizado como una única selección o combinado con sus propios procesos de selección de fase.

El examen ENEM también lo pueden realizar las personas mayores de 18 años que no han culminado enseñanza media (Ordenanza N° 10 del MEC, 20/05/2012) e inclusive aquellos que no han completado la educación primaria y desean certificar la enseñanza media. En estos casos se exige, de acuerdo a la Ordenanza N° 179 del INEP, un puntaje mínimo.

b) Comité de Gobierno

En abril de 2012, el Comité de Gobierno ENEM se instituyó con representación de las siguientes instituciones:

- Departamento de la Educación Básica - SEB / MEC
- Departamento de Educación Técnica - SETEC / MEC
- Departamento de Educación Superior - SESU / MEC
- Consejo Nacional de Secretarios de Educación - CONSED
- Unión Nacional de Educación Municipal - UNDIME
- Consejo Nacional de las instituciones de la Red Federal de Educación Profesional, Ciencia y Tecnología - CONIF
- Asociación Nacional de Directores de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior - ANDIFES
- Asociación Brasileña de Rectores de las Universidades estatales y locales - ABRUEM

c) Requisitos para la certificación de Enseñanza Media

Bajo la Ordenanza N º 179 del INEP, del 28 abril 2014, el participante ENEM interesado en obtener un certificado de finalización de la educación media o de la declaración parcial de dominio debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Indicar la intención de utilizar los resultados de desempeño en el examen para la certificación de finalización de la educación de nivel medio;
2. tener al menos dieciocho (18) años de edad en la fecha de la primera prueba;
3. Lograr un mínimo de cuatrocientos cincuenta (450) puntos en cada una de las áreas de conocimiento del examen;
4. Lograr un mínimo de quinientos (500) puntos en la redacción.

Cumplido con los requisitos para la certificación de finalización de la escuela secundaria o de la declaración parcial de la competencia, las instituciones de certificación son responsables de la emisión de estos documentos a los participantes ENEM que se han registrado.

Los institutos que participan en el proceso de acreditación basado en los resultados del desempeño ENEM son los Departamentos de Educación del Estado y Federal de Educación, Ciencia y Tecnología, mediante la firma de la adhesión.

d) Prueba y Plantillas

Entre 1998 y 2008 las pruebas se estructuran a partir de un conjunto de 21 competencias, en la que cada uno es evaluado por tres preguntas. Así, el objetivo de las pruebas consistió en 63 artículos interdisciplinarios que se aplican en un solo cuaderno.

Desde 2009, la prueba objetiva quedó estructurada en cuatro matrices, una para cada área de conocimiento. Cada una de las cuatro áreas se compone de 45 preguntas. Cada uno de los libros en la nueva edición de la prueba consiste en 2 áreas de conocimiento, por un total de 90 preguntas en cada cuaderno.

4. Modalidades desarrolladas en nuestro país

Las experiencias internacionales para acreditar conocimientos señaladas anteriormente reflejan los criterios clásicos de clasificación, a saber la evaluación de los procesos para la certificación, la certificación de competencias profesionales, y el reconocimiento de aprendizajes adquiridos por mecanismos no formales o informales.

Si bien en nuestro país no existe una modalidad claramente definida, la Ley General de Educación en su artículo 39 y el reciente acuerdo para su reglamentación, ha puesto de manifiesto la voluntad política y la necesidad de conformar en "cada Consejo de Educación una Unidad de Validación de Conocimientos (…) que tendrán el cometido de atender y orientar el proceso de validación de conocimientos y establecer los procedimientos".

La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública ha sido convocada especialmente a los efectos de estudiar la reglamentación del artículo 39 de la LGE. Acordó una propuesta que entre sus principales fundamentos plantea la intención de "lograr una validación de conocimientos adquiridos por las personas que permitan obtener la culminación de niveles educativos incompletos, permitir la continuidad educativa y mejorar su condiciones de incorporación a la vida social, mediante un mecanismo que atienda un gran número y diversidad de situaciones"

Asimismo se propone elaborar un mecanismo sencillo pero que a la vez pueda atender porcentajes elevados de jóvenes y adultos que deseen certificar la culminación de la educación media para continuar su recorrido educativo. La validación podrá ser parcial, a través de instancias de evaluación que, en caso de que el postulante lo solicite, podrá acceder a una mediación pedagógica. Esa instancia referirá a cuatro o cinco áreas del conocimiento y estará dirigida a las personas mayores de 18 años que deseen validar la educación media básica o a los mayores de 21 que deseen validar la educación media superior, obteniendo un certificado de bachillerato general.

Actualmente en la educación media existen distintas propuestas, planes y programas que pretenden ofrecer oportunidades de inclusión educativa, dirigidas en su mayoría a adolescentes, para la reinserción, la retención y la disminución de la deserción; también tienen por objetivo favorecer la continuidad hacia otros trayectos superiores.

Las mismas pueden ser agrupadas – y siguiendo el planteo de Ubal Camacho (2010) - en función de cuatro criterios:

- La educación formal incorpora dispositivos de la educación no formal: Maestro Comunitario, FPB, PIU, por ejemplo.

- La educación formal junto con organizaciones de la sociedad civil gestionan proyectos que permiten la continuidad educativa a través de un sistema de créditos. Ejemplo: Aulas Comunitarias y FBP Comunitarios

- El Estado gestiona proyectos de educación no formal para la reinserción o continuidad educativa en el sistema formal. Por ejemplo: Áreas Pedagógicas

- Organizaciones de la sociedad civil gestionan proyectos con el financiamiento del Estado para la reinserción educativa formal. Los Centros Juveniles, las Casas Jóvenes, son un ejemplo de estas iniciativas.

Todas ellas tratan de atender la crítica realidad que enfrente la educación media uruguaya, posibilitando la retención, reinserción y/o continuidad educativa de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo formal.

Pero si nos centramos en las experiencias que tratan de reconocer y certificar conocimientos y saberes para la reinserción y continuidad educativa de jóvenes y adultos es importante destacar el Programa Acreditación de Saberes del CETP-UTU; el Programa para la Culminación de Estudios Secundarios, PROCES; el Programa Uruguay Estudia; y el Programa de la Dirección Sectorial de Adultos (DSEA) para la acreditación de Educación Primaria.

4.1 PROCES: Programa de Culminación de Estudios Secundarios

Este programa, iniciado en el año 2007, se enmarca dentro de las políticas de universalización de enseñanza secundaria que impulsa el Consejo de Educación Secundaria. Permite iniciar, continuar o finalizar los estudios secundarios (Ciclo Básico y Bachillerato) a todos los jóvenes y adultos que se inscriban en él, previo convenio del organismo público al que pertenezcan y el CES.

Los cursos, a cargo de docentes del CES, se llevan a cabo en el lugar de trabajo fuera del horario laboral. Se organizan grupos por asignatura de 20 participantes como máximo en un lapso de cuatro meses, al finalizar deberán rendir el examen libre.

Ya han accedido funcionarios de la Intendencia de Montevideo, Comuna Canaria, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Intendencia de Rocha, UDELAR, ANTEL, ANEP, MEC, y Ministerio de Defensa, entre otros.

4.2 PUE: Programa Uruguay Estudia

Es un programa creado en el año 2009 que requiere la coordinación interinstitucional (MEC – MEF – MTSS – OPP – ANEP – UDELAR – BROU – CND) para la formación de personas jóvenes y adultas bajo dos modalidades:

- **Reinserción y finalización de la Educación General Básica (Primaria y Educación Media Básica)**

La educación primaria se puede finalizar a través del Programa de Educación de Jóvenes y Adultos del CODICEN. Aquellas personas mayores de 15 años que no culminaron la escuela pueden, mediante la realización de una entrevista y una prueba (de 2 hs de duración, de lengua y matemática), acreditar sus aprendizajes adquiridos por la experiencia y obtener la certificación del ciclo primario culminado. Se establecen cuatro períodos para rendir la prueba: última semana de mayo y agosto, segunda semana de diciembre y febrero.

En cambio la educación media básica se puede certificar a través del Programa de Formación Profesional Básica (FPB) que dicta el CETP-UTU y del Plan 2009 del CES

- **Finalización de la Educación Media Superior.**

A las personas que deseen finalizar el bachillerato se les ofrece la posibilidad de preparar los exámenes pendientes con el apoyo de un docente tutor que le asignará el centro educativo en el cual se inscriba.

Ambas modalidades están dirigidas a jóvenes que buscan empleo y no han culminado sus estudios básicos o superiores, a los trabajadores y a los desempleados. Tienen que haber dejado de estudiar por más de dos años para poder participar de este programa. El INEFOP valida la reinserción educativa como capacitación laboral y ofrece una beca de 1 BPC por mes de estudio o por asignatura.

Este Programa es un ejemplo claro de articulación entre educación y trabajo para estimular la formación a lo largo de toda la vida y que además permite reconocer las experiencias y aprendizajes de las personas para posibilitar la reinserción y continuidad educativas.

4.3 Programa Acreditación de Saberes

Este Programa se lleva a cabo en el CETP – UTU y es entendido como un "un proceso de certificación de competencias, que se inicia con un diagnóstico para determinar las competencias laborales y básicas que poseen las personas, con el propósito de definir un plan de acción"

Esta opción educativa – que inició sus actividades en 2007- tiene el propósito de reconocer y validar los aprendizajes adquiridos por la persona en el transcurso de su vida, mediante el trabajo, la experiencia y la convivencia social. Se lleva a cabo en el lugar de trabajo, o en los centros educativos, para profundizar los conocimientos teóricos, o mejorar las prácticas laborales, por lo cual posibilita la profesionalización de los trabajadores.

Se trata de una práctica destinada a personas jóvenes y adultas, que, por diferentes motivos, no han podido cursar o culminar sus respectivas trayectorias educativas. La acreditación se ha realizado a trabajadores de organismos públicos, por ejemplo OSE e Intendencia de Montevideo, y en distintas áreas, tales como, Peluquería, Gastronomía, Informática, Administración y Mecánica Automotriz, entre otras.

En este sentido, "se promueve la continuidad educativa y la inclusión social, generando una mayor participación ciudadana en el desarrollo de la sociedad y en el mundo del trabajo".[37]

37 Extraído de: http://www.snep.edu.uy/noticias/acreditacion-de-saberes/

5. Desafíos para el sistema nacional de educación pública

Varias son las modalidades que articulan el interés del Estado y el de la sociedad civil a través de la gestión conjunta o interinstitucional nucleando en algunas de ellas, a la educación formal y a la educación no formal para ofrecer a los adolescentes, jóvenes y adultos la oportunidad de realizar estudios y culminar ciclos educativos para el mercado laboral, reinsertarse y continuar estudiando en la educación formal. En ellas intervienen los organismos competentes de la educación y están dirigidos a quienes tienen más de 15 años de edad.

Las modalidades presentadas ofrecen la posibilidad de cursar durante un cierto período de tiempo, los módulos, asignaturas o áreas, pero también ofrecen la posibilidad de realizar una prueba o rendir exámenes como forma de lograr la acreditación de aprendizajes y la certificación habilitante para la continuidad educativa.

Si bien son programas que tienen un alcance nacional, la cobertura no es lo suficientemente importante para abarcar a todo el contingente de jóvenes y adultos que no han culminado, no han asistido o han fracasado en la educación media.

El desconocimiento de los trayectos formativos que las personas poseen, y que han adquirido fuera del ámbito educativo formal, es una manifestación clara de las complejidades que hay que tener en cuenta a la hora de regular y sistematizar el aprendizaje de jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida.

"Actualmente en Uruguay existen diferentes sistemas de información, según los subsistemas educativos (uno para educación inicial y primaria, otro para educación secundaria y otro para educación técnica y profesional). Estos dispositivos de información no se relacionan de la forma esperada, por lo que no es posible reunir y relacionar los tránsitos educativos de los sujetos por la educación formal obligatoria; menos aún se conoce las trayectorias que pueden tener por otras experiencias educativas, fuera del ámbito formal. Un sistema de información integrado, permitirá lecturas transversales que, trascendiendo las formas de organización de la educación, haga foco en el estudiante y su trayectoria (con sus itinerarios, continuidades, discontinuidades, obstáculos, etc)". (EUROSOCIAL, 2013)

Uno de los cambios educativos más relevantes es que antes la educación estaba orientada a formar a las personas con conocimientos que duraban toda la vida y, hoy en día se debería orientar al desarrollo de competencias, capacidades, actitudes y destrezas que permitan, desde ofertas educativas abiertas y flexibles, aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer, aprender a emprender. El foco de la educación ya no debe estar centrado en lo que se enseña sino que se trata de descubrir y responder al tipo de ciudadanos y trabajadores/as que requiere la sociedad. (Bottani y Rojas, 2006)

Pero por otro lado, y complementando el enfoque de Bottani y Rojas, la educación debe poner en el centro los procesos de aprendizaje que realiza el sujeto que aprende a lo largo de su vida y no en las instituciones o en los procesos de enseñanza.

Para ello es necesario ajustar un rango más amplio de los aprendizajes de adultos profesionalmente pertinente, combinando la educación general y profesional, así como el aprendizaje formal con modalida-

des no formales e informales de aprendizajes. Estos cambios forman parte del rediseño de los sistemas y prácticas de educación y formación, de acuerdo con el cambio de paradigma orientado hacia el aprendizaje a lo largo y ancho de la vida. (Unesco-UIL, 2013)

La elaboración reciente de un proyecto de ley para crear y sentar las bases de un Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP) como una meta hacia el 2015, es una muy buena señal. No solo porque permite fortalecer la articulación entre educación y trabajo desde el plano institucional, sino porque nuclea a una diversidad de actores públicos y privados para ofrecer una formación para el trabajo que garantice la igualdad y reconozca el derecho al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Las personas construyen sus itinerarios formativos a lo largo de la vida a través de distintas experiencias en centros educativos, en el trabajo, en distintos ámbitos de la vida social, etc. El SNFP va a generar los mecanismos de reconocimiento de saberes, destrezas y conocimientos que las personas progresivamente van acumulando, lo cual les permitirá mejorar sus oportunidades laborales, la reinserción educativa, y el reconocimiento del derecho a la acreditación de sus saberes y validación de conocimientos.

Los sistemas de reconocimiento y acreditación se han convertido, en los países donde se llevan a cabo, en una respuesta válida a los problemas que presenta la educación actual, entre otros motivos, porque contemplan las desigualdades existentes producto de los procesos de formación; aportan mayor transparencia a los individuos y a las empresas sobre las experiencias, las competencias profesionales y los aprendizajes que poseen los trabajadores y finalmente, porque se constituyen en una alternativa para contemplar la educación de adultos en el S. XXI.

En definitiva, se trata de una concepción diferente sobre la forma como las personas pueden obtener títulos con el mismo valor educativo: además de la formación recibida en la educación formal, también se pueden adquirir mediante los sistemas de acreditación que validan los aprendizajes formales e informales obtenidos a través de experiencias personales o profesionales.

Sin embargo, el reconocimiento de saberes y la validación de conocimientos pueden generar algunos problemas.

Por un lado están los problemas pedagógicos para evidenciar las competencias (observables a través de conductas) que se tienen que certificar en instituciones educativas que están basadas en modelos curriculares centrados en contenidos.

Por otro lado están los problemas legales para el reconocimiento oficial de las competencias a validar que se relacionan con cada uno de los títulos. Las autoridades idóneas, además, tienen que regular dichos procesos sin que se comprometa el valor social de los títulos.

También se pueden identificar problemas ideológicos. Para algunos la validación de aprendizajes adquiridos por la experiencia es una cuestión de derecho de los ciudadanos revestido de democracia y equidad. Para otros, en cambio, es expresión del mundo del trabajo y "del movimiento empresarial o comercial, que pretenden subordinar el conocimiento al rendimiento y el espacio formativo al espacio productivo" (Sanz Fernández, 2006), con una finalidad más económica que social.

En penúltimo lugar están los problemas sociales que pueden surgir por el impacto que este tipo de procesos tenga en la población en general, y en el colectivo profesional de la educación en particular. Es muy justo que una persona pueda validar los conocimientos y aprendizajes independientemente de cómo o donde los ha adquirido; pero es muy injusto "regalar" un certificado, diploma o título a quien no se lo merece. La legitimidad y los consensos que un sistema de validación pueda obtener, son fundamentales para el apoyo de la sociedad civil.

Y por último, cabe mencionar los problemas metodológicos vinculados al dilema que los evaluadores manifiestan cuando tienen que certificar lo que otros han enseñado o lo que la persona aprendió en forma autónoma o mediante la experiencia.

Tal como Medina y Sanz (2009: 255) plantean "estamos ante un tema controvertido, que en unos despierta entusiasmos y en otros desconfianza… que está desatando diversas y acaloradas disputas entre profesionales y expertos"

6. Relatoría del trabajo en taller

La dinámica del Taller se llevó a cabo con la presentación de los principales aspectos contenidos en el informe de avance de la consultoría y luego de la formación de tres grupos, se procedió a la discusión, análisis y reflexión en base a dos consignas.

A continuación se exponen las mismas y los principales resultados que se aportaron en el Plenario.

1. **¿Cuáles son los aspectos más significativos que se deberían tomar en cuenta para integrarlos a nuestra realidad?**

GRUPO 1

Necesidad de tener en cuenta el cambio de paradigma a partir del cual se pasó de un modelo de escolarización obligatoria a un modelo que parte del reconocimiento del derecho del educando. Este cambio permite repensar la homogeneidad, la cronología y las edades, por ejemplo, aspectos que no son funcionales a la realidad del contingente fuera del sistema.

A la modalidad de acreditación de saberes y validación de conocimientos están llamados también, a lo largo de toda la vida, los actores que están fuera del sistema.

Son procesos que, por lo general, se realizan en menor tiempo que aquellos que aprenden en la educación formal, pero esto no significa que se trate de atajos ni que se afecte la calidad de los aprendizajes.

Un sistema de acreditación de capacidades, que no es lo mismo que hablar de saberes, posibilita modificar las concepciones sobre formación profesional que ya no tienen razón de ser. Actualmente, por ejemplo en Brasil, se habla de educación profesional y técnico profesional.

En este sentido es necesario distinguir las capacidades para la continuidad educativa y la acreditación para el ejercicio profesional. No unificarlos, porque además es importante tener en cuenta que hay profesiones que requieren actualización para el ejercicio y desempeño profesional.

Por otro lado se plantea revisar la normativa sobre leyes de aprendizaje para valorar de la misma manera los aprendizajes en el aula y el aprendizaje práctico. La empleabilidad y la ciudadanía requieren las mismas capacidades.

GRUPO 2

La acreditación de saberes tiene correlato entre la educación y el trabajo, propiciando el diálogo entre ambos. La creación y contextualización de un sistema de calificaciones requiere considerar las experiencias y la formación.

Existe una idea generalizada en nuestra cultura que prioriza el trabajo por encima de la formación lo cual dificulta el diálogo entre la educación y trabajo, cuando en realidad la formación del sujeto le da valor agregado al trabajo. La formación en el ámbito laboral surge por iniciativa de la empresa, no porque el trabajador lo solicite.

La metáfora de dos edificios independientes comunicados por un puente nos muestra la imagen de lo que se puede llegar a construir para la culminación de ciclos educativos que permitan mejorar las condiciones de vida, las oportunidades laborales y la continuidad educativa.

Por estos motivos es importante que a las personas que participen del proceso se les ofrezca orientación y apoyo con distintas estrategias y herramientas.

GRUPO 3

Otros países han logrado lo que Uruguay aún no. Existen experiencias internacionales de acreditación y experiencias que permiten la culminación de ciclos educativos, Francia y Brasil, respectivamente, que posibilitan la continuidad a través de múltiples entradas y salidas.

En nuestro país se propone realizar la validación por áreas de conocimiento y no por asignaturas. Hay que analizar esta posibilidad cuando tenemos un perfil de egreso de educación media que no está organizado de acuerdo a competencias.

La idea de la validación como un derecho individual implica reconocer lo que aprende.

Brasil ofrece pruebas estandarizadas para la culminación de ciclos, en este sentido, el artículo 39 de la LGE “queda chico” y para eso debe nutrirse de la experiencia de Francia.

Los dispositivos de mediación deben organizarse en conjunto con el sujeto para definir un plan de aprendizaje específico y esto no puede estar ajeno a un sistema de información adecuado.

2. **¿Qué tensiones y desafíos consideran que en nuestro SNEP podrían estar presente a la hora de implementar un sistema de validación de conocimientos que permita la continuidad educativa de jóvenes y adultos que no han culminado enseñanza media?**

Uno de los desafíos es identificar claramente los recursos, mecanismos y personal con los que se puede contar para lograr la conexión entre los dos edificios.

El principio de aprendizaje a lo largo de la vida supone centrar la trayectoria educativa en los sujetos y no en las instituciones. Es la institución que recibe al sujeto la que debe reconocer el aprendizaje.

Por otro lado es importante poner en discusión el tema de la experiencia para aquellas personas que tengan o no una formación de base, es decir, considerar la conexión que puede existir entre formación y experiencia.

Pensar en un modelo integral en el cual la certificación no sea un punto de llegada, sino un punto de partida con distintos planes de formación.

El derecho a la educación implica re significar el principio de igualdad de oportunidades asumiendo la diversidad en el sentido de que todos somos iguales pero no idénticos.

Bibliografía

BARRETO GHIONE, H.; RACCIATTI, O.C.; GARMENDIA ARIGÓN, M. (2003) "Derecho a la formación profesional en Uruguay". CINTERFOR, Montevideo.

BOTTANI, Norberto y ROJAS Jimena (2006) "Permanencia en el sistema educativo secundaria/media por medio de la mejora de la enseñanza técnica y profesional"

Estudio Tema C América Latina y Europa EUROSOCIAL - CIEP

ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES. (2013). Instituto Nacional de Estadística. En: http://www.ine.gub.uy/comunicados/echb/echb0414.pdf

ENCUESTA NACIONAL DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD (2008) "Uruguay: jóvenes y adolescentes dicen" Programa Infamilia MIDES – INJU

EUROSOCIAL (2013) "Fortaleciendo las políticas de prevención del abandono escolar en Uruguay" En: http://www.eurosocial-ii.eu/archivo-2/-/asset_publisher/XhEyWLxPfOTo/content/fortaleciendo-las-politicas-de-prevencion-del-abandono-escolar-en-uruguay

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "Uruguay en cifras 2013. Educación y Cultura" En: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2013/capitulos/Educaci%C3%B 3n%20y%20Cultura.pdf

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN N° 18.437

MEDINA FERNÁNDEZ, Oscar y SANZ FERNÁNDEZ, Florentino (2009) "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica" En Revista de Educación N° 348, enero – abril 2009: 253 – 281

OEI – CIEP(Francia) "Fortalecimiento de las políticas y estrategias de permanencia en la escuela secundaria obligatoria" http://www.eurosocial-ii.eu/fortalecimiento-de-las-politicas-y-estrategias-de-permanencia-en-la-escuela-secundaria-obligatoria

PROYECTO HEMISFÉRICO. "Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar" Informe Nacional. OEA - MEC, Montevideo, 2009

SANZ FERNÁNDEZ, Florentino (2006), "Reconocimiento y validación de los aprendizajes adquiridos en la experiencia: la ley francesa de modernización social" UNED, Madrid

En: http://www.uned.es/andresbello/documentos/florentino.pdf

TRIBY, Emmanuel (2005) "Evolución y retos de la validación de la experiencia". En Revista Europea de Formación Profesional N° 35 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) Mayo – Agosto 2005

UBAL CAMACHO, Marcelo (2010), "Todos los caminos conducen a…. la Educación Formal" Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la FCS, Montevideo 13 – 15 de setiembre de 2010

UNESCO – UIL, (2013), “Segundo Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. Repensando la alfabetización”, Alemania

UNESCO – UIL, (2012), “Directrices para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal”

UNESCO - OEI, SITEAL, (2010), “Metas Educativas 2021: Desafíos y oportunidades”

UNESCO – INNOVEMOS – OEI ((2009), “Experiencias educativas de segunda oportunidad. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina” En: http://www.innovemosdoc.cl/home/documentos_consulta/experiencias_segunda _oportunidad.pdf

YANG Jin (2012), “Informe de síntesis sobre reconocimiento, validación y acreditación (RVA) de aprendizaje no formal e informal en Estados miembros de la UNESCO”

PARTE III

Relevamiento de buenas prácticas y arreglos institucionales, que amplían las posibilidades educativas del trabajo, el estado de situación y las posibilidades de mejoras a nivel nacional.

Mg. Alexandra Lizbona Cohen

Resumen

La presente consultoría presenta buenas prácticas y los arreglos institucionales que vinculan la educación con el mundo del trabajo en Uruguay. Para ello, se relevó información documental y se realizaron más de diez entrevistas a actores político- técnicos que dieron un análisis de la situación país.

Desde el 2005 a la fecha, Uruguay muestra una clara conducción política en las estrategias de la formación profesional siguiendo la recomendación 195 de la OIT que plantea la noción de competencia laboral donde se asigna importancia tanto al aprendizaje permanente –que engloba las actividades formativas formales, como las no formales y las informales–, y al desarrollo y reconocimiento de las cualificaciones.

Siguiendo los postulados de la Ley General de Educación (LGE) Nº 18.437/08, la cual hace un énfasis en la importancia de la articulación e interacción entre trabajo –educación, se analizan cuatro programas de la órbita pública/estatal: PNET- CECAP; Yo Estudio y Trabajo, Unidades de Alfabetización Laboral (CETP-UTU) y ProJoven de INEFOP. Los mismos promueven en diferente manera la educación integral, la preparación para el mundo del trabajo, la participación ciudadana y la acreditación de saberes. Ello se traduce en experiencias que tienen la finalidad de la adquisición y construcción de conocimientos, habilidades a través del mundo del trabajo que permiten a los/as educandos desarrollarse en el proceso enseñanza-aprendizaje como ciudadanos pleno en su ejercicio de derechos.

En esta línea, se hace hincapié en determinar el mapa que describe el conjunto de roles y relaciones entre los diversos actores que ejecutan los programas y la integración entre sectores que se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente. Así, se considera de primordial importancia contar con planes específicos anuales para su posterior monitoreo y evaluación.

Concomitantemente, se discute la articulación educación-trabajo en vínculo con experiencias concretas y buenas prácticas llevadas adelante por el Sindicato de la Aguja. Se recoge la opinión del movimiento sindical y la cámara de industria respecto al estado de situación de la formación de recursos humanos, priorizando en varios puntos, como ser acreditación de saberes, unificación de la oferta en un Sistema Nacional de Capacitación Profesional, pasantías, etc.

Por último, se formulan una serie de recomendaciones con la finalidad de fortalecer las acciones/políticas que tienen por objetivo la formación permanente de la ciudadanía en su ejercicio pleno de derechos.

2. Objetivos y metodología

"El fin de explorar la diversidad es importante porque las personas, entre las cuales están obviamente los investigadores sociales, a veces tienen dificultad para que el bosque les deje ver los árboles. Tienden a asumir la uniformidad o la generalidad cuando, de hecho, existe una gran cantidad de diversidad." (Ragin, 2007:187).

La educación y el trabajo son ámbitos claves en la generación de bienestar en una sociedad en tanto canales de integración social y movilidad, que tienden a habilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía. Así, se estudiará políticas, programas y experiencias tanto del sector público como privado que se adecuan a divergentes perfiles de la población, que marcan una heterogeneidad en lo que concierne a perfiles socio- demográficos, económicos y culturales. Algunos programas muestran cierto grado de focalización en su población objetivo que proviene de hogares de bajos ingresos con cierto capital social, otros que pertenecen a una situación de pobreza estructural y se encuentran aún en ámbitos de exclusión ciudadana; mientras que otros programas promueven más políticas universalistas.

El objetivo general de la presente consultoría es elaborar propuestas educativas en base a las buenas prácticas y los arreglos institucionales relevados, sistematizados y que correspondan por su pertinencia y relevancia, que puedan ampliar las posibilidades de la vinculación de la educación con el mundo del trabajo, analizando el estado de situación y proponiendo posibilidades de implementación y mejoras a nivel nacional.

La metodología y fuentes de información consideradas para la realización de la presente consultoría contemplan por un lado los estudios previos realizados sobre los programas a. PNET- CECAP, b. Yo Estudio y Trabajo, c. Unidades de Alfabetización Laboral (CETP-UTU) y ProJoven de INEFOP. Por el otro, la realización de entrevistas en profundidad a informantes calificados, coordinadores y actores involucrados en los programas nacionales. A nivel sindical y empresarial también se realizaron entrevistas con la finalidad de conocer en profundidad los procesos de tales experiencias.

A continuación se detallan las 11 entrevistas realizadas

Nombre de la persona	Institución/programa
Isabel Alende	MEC-PNET-CECAP
Graciela Lesna	INEFOP- Pro Joven
Alicides Larrea	INEFOP- Pro Joven
Laura Da Luz	CETP-UTU - Unidad de Alfabetización Laboral
Verónica Barrera	MTSS- Yo Estudio y Trabajo
Ricardo Moreira	INEFOP- Representación sindical
Fernando Carpentieri	INEFOP-Representación empresarial
Sara Silveira	UTEC y OIT
Marcelo Ubal	Planeamiento educativo- CETP-UTU
Milton Castellanos	Instituto Cuesta Duarte
Gabriel Corbo	INEFOP-asesor

Los criterios se enmarcan en programas/acciones que tienen consolidado el componente del trabajo en sinergia con la capacitación y formación de las personas, per se, en la trayectoria educativa-laboral. Por ello, a nivel estatal se considera importante considerar los programas PNET- CECAP; Yo Estudio y Trabajo, Unidades de Alfabetización Laboral (CETP-UTU) y ProJoven de INEFOP.

Tales programas son la base para "abrir el mapa" de acciones/experiencias educativas –laborales implementadas en Uruguay y que permiten pensar su interacción con la educación formal y la educación no formal.

Concomitantemente, los criterios siguen un hilo conductor de acciones que promueven la educación integral, la preparación para el mundo del trabajo, la participación ciudadana y la acreditación de saberes. Ello se traduce en experiencias que tienen la finalidad de la adquisición y construcción de conocimientos, habilidades a través del mundo del trabajo que permiten a los/as educandos desarrollarse en el proceso enseñanza-aprendizaje como ciudadanos pleno en su ejercicio de derechos.

3. LGE: un avance normativo para la vinculación trabajo y educación

Los marcos normativos son claves como base de las decisiones políticas, se convierten en reglas de juego en una sociedad que dan forma a la interacción humana (North, 1990). Las leyes influyen en cómo intervenir en el espacio público y la manera en qué se da esa intervención.

La Ley General de Educación (LGE) Nº 18.437/08 hace un énfasis en la importancia de la articulación e interacción entre trabajo –educación. Ya en su artículo primero, se plantea que el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa. Una educación que estará orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo (Art. 3). En este sentido, se asevera que el Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades (art 8).

Para ello, se considera fundamental integrar el trabajo como uno de los componentes fundamentales del proceso educativo, promoviendo la articulación entre el trabajo manual e intelectual (Art. 13) y que la educación a través del trabajo sea una de las líneas transversales en el Sistema Nacional de Educación.

A partir del análisis de los cuatro programas seleccionados se detallará cómo se hace hincapié en esta articulación trabajo-educación que pretende el ejercicio pleno de derechos de la ciudadanía tal como se inscribe en la LGE.

4. Buenas prácticas: una conceptualización

Definir buenas prácticas conlleva en primer lugar a hacer referencia a una experiencia o varias experiencias que demuestra utilidad y se pueden adecuar, replicar, trasladar y utilizar como insumo en una determinada institución, política o programa. Esto conlleva a pensar una buena práctica como un modelo a seguir, orientador de un proceso que puede ser utilizado en otro ámbito.

Tal como establece Serrano (2010), las buenas prácticas exigen unas competencias que ayuden a los actores a resolver las situaciones en las que transite la buena práctica. Este saber hacer precisa competencias de carácter cognitivo (conocimiento específico sobre el tema a resolver), lingüístico (terminología y vocabulario adecuado para interrelacionarse y comunicar resultados), socio-funcional (características de eficacia y eficiencia para lograr los fines que se persiguen en este campo) y metodológico (el método siempre señala el camino más adecuado para lograr un trabajo ordenado y sistemático, atendiendo a los objetivos, fines y valores que se persiguen.

De acuerdo con la UNESCO (2010) en el marco de su Programa MOST (Management of Social Tranformations), ha especificado cuales son los rasgos que han de caracterizar a las buenas prácticas, que en términos generales son las siguientes:

Fiabilidad. Se refiere a la probabilidad del buen funcionamiento de algo que ofrece seguridad, en orden a conseguir buenos resultados. Implica repetir una acción en diferentes contextos pero en situaciones semejantes.

1. Innovación. Implica cambio y modificación de la situación existente. Exige introducir alguna novedad.

2. Efectividad. Capacidad de producir el resultado que se desea o espera, demostrando su impacto en la mejora.

3. Sostenibilidad. Capacidad de mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos hasta que la situación haya mejorado, o sea reemplazada por otra.

4. Contrastabilidad y transferibilidad. Implica ejecutar un proceso de manera óptima en otro contexto, con el fin de constatar los resultados y analizar las coincidencias y discrepancias. Para que esto sea posible, la práctica debe estar documentada para servir de referente a otras y facilitar la mejora de sus procesos. Sólo de este modo el conocimiento se puede trasladar más fácilmente para que otro grupo, usándolo como referente, pueda operativizarlo en otro contexto.

La presente consultoría pretende sistematizar buenas prácticas con la finalidad de aprender de las mismas, cuestionar su aplicabilidad en ámbitos educativos-laborales de Uruguay, con el objetivo de generar recomendaciones, adaptaciones para una posible intervención tanto en la educación formal como no formal.

Relevar buenas prácticas se vincula con actuales experiencias, intervenciones sociales-educativas-laborales que son un ejemplo no necesariamente en términos de gestión y/o procedimientos, sino en la reducción de problemáticas de una determinada población, respondiendo de esta manera a una o varias necesidades.

En este caso, se analizará cuáles son esas necesidades que se atienden, cuáles son sus objetivos, sus mecanismos de intervención, estrategias, procesos, resultados de sus acciones que tienden puentes viables a su replicación.

5. Análisis y sistematización de los programas: la articulación trabajo-educación

El desarrollo socioeconómico influye profundamente en lo que la gente quiere y hace, como afirmó Karl Marx, pero la herencia cultural de una sociedad sigue moldeando sus creencias y motivaciones prevalecientes, como señaló Max Weber. El cambio socio-cultural no es lineal. La industrialización conlleva racionalización, secularización y burocratización, pero el nacimiento de la sociedad del conocimiento comporta otro conjunto de cambios que se mueven en una nueva dirección que pone más énfasis en la autonomía individual, la autoexpresión y la libre elección (Inglehart et al, 2005: 1). El análisis de estos programas bajo la reflexión de los aportes que el trabajo le da a la educación y cómo se da esa interacción que pretende la inclusión e integración social, ergo, la ciudadanía plena dan muestra sin duda de cómo el demos social interacciona bajo las estructuras productivas, educativas y culturales que lo permean, incluyen y excluyen.

5.1 Pro Joven

Pro Joven es un programa focalizado, un modelo de capacitación laboral corto que pretende responder a las necesidades de los jóvenes y del mercado de trabajo. Tiene un foco en los jóvenes de nivel socio-educativo y económico bajo que busca a través de la práctica laboral que la persona tenga oportunidades de desarrollo de sus competencias las cuales no tiene certificadas en la curricula formal, pero que, pretende ser un canal de acceso a nuevas oportunidades dentro del mundo del trabajo. Así, plantea dos objetivos principales: 1. Inserción laboral formal, 2. Reinserción y continuidad educativa.

Este programa promueve la motivación en esta población que se encuentra marginada del sistema educativo formal. La motivación y la promoción de "ser alguien" "tener la capacidad para hacer tal tarea" son componentes fundamentales. Esto, conlleva a que una vez inserto en el mercado de trabajo la persona pueda retomar la curricula formal por la propia demanda de su lugar de trabajo, así, la reinserción y continuidad educativa priman también como objetivos del programa, brindando mayores oportunidades.

A nivel de su evolución, Pro Joven intentó ir adaptándose a las nuevas realidades societales. En la década de los noventa, cuando surge, tenía dos grandes modalidades: 1. Para jóvenes con ciclo básico incompleto y 2. Para jóvenes con bachillerato incompleto, en la actualidad hay diez modalidades, focalizando en poblaciones que antes no se tenía cobertura, por ejemplo se empezó a trabajar con población de CECAP, más hacia una lógica pre-laboral. Anteriormente, ProJoven se centraba en lo estrictamente laboral, ahora se priorizan también herramientas, adquisición de hábitos que trascienden al trabajo y que son parte del ser ciudadano.

La oferta que brinda el programa es a través de las entidades capacitadoras y por tanto, son las mismas las que mantienen el vínculo con los participantes y promueven su formación. A través de las mismas se

pretende orientarlos apoyando su formación sin generar las frustraciones, las cuales muchas fueron vividas en los centros educativos formales.

En la misma línea, se promueve la autonomía de la persona, se trabaja en su proyecto de vida, problematizando el lugar que quiere ocupar, a qué quiere llegar, sus objetivos que lo condujeron a inscribirse a un programa de estas características. Pro joven toma al joven de forma más integral, en el trayecto con la capacitación se encuentra con mejor organización del uso del tiempo, le aporta más allá de su inserción laboral, que hace que las personas afirmen expresiones que superan la estigmatización sufrida en otros ámbitos.

"Es la primera vez que termino algo"

"Yo no sabía que existía esta experiencia para mí " "ahora soy alguien"

"acá me sentí escuchado"

5.2 Yo Estudio y Trabajo

Desde la coordinación del Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se encuentra el Programa Yo Estudio y Trabajo creado en 2012, como una iniciativa interinstitucional (MEC, INEFOP, MIDES, INAU, MTSS) que contribuye a fortalecer el vínculo entre el mundo educativo y el mundo del trabajo ofreciendo a jóvenes estudiantes una primera experiencia laboral formal. El objetivo es ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes entre 16 y 20 años, que no cuenten con experiencia laboral formal previa, para el desarrollo de competencias transversales (compromiso, trabajo en equipo y adaptación al cambio/flexibilidad) que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo y asegurando la continuidad en el estudio.

Esto último es importante ya que un requisito para poder participar en el programa es encontrarse cursando o inscripto en instituciones de educación formal o no formal. De esta manera se pretende promover que los jóvenes compatibilicen los tiempos entre estudio y trabajo, asegurando condiciones de acceso a un empleo protegido por la seguridad social pero en conjunción con la permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo, acompañando su trayectoria educativo-laboral.

Este programa tiene las siguientes características 1. es "universal" en el entendido que no focaliza a una población específica sino que se eligen a las personas vía mecanismo de sorteo, 2. Es flexible adecuándose a la realidad de vida de los jóvenes, 3. otorga una beca, 4. Tiene evaluación desde el equipo de gestión, las empresas y los participantes y 5. se le incrementa a la persona el capital social y humano. El logro de culminar la beca es si cumplió dos objetivos: 1.terminó su trabajo y 2. cumple su ciclo educativo, per se, ser estudiante y ser trabajador. Si la persona deja de estudiar se terminó la beca y aunque es coercitivo, se lo destaca desde la coordinación como un aspecto positivo del programa.

Como puntos a mejorar del programa es establecer más sinergias entre la educación formal y el programa, la estructura del sistema educativo en carga horaria es una traba para los becarios al ser tan rígido y también lo es el mundo del trabajo en la rigidez horaria.

5.3 Unidad de Alfabetización Laboral

El tercer programa, es la Unidad de Alfabetización Laboral bajo la órbita del CETP-UTU, que tiene como propósito el fortalecimiento de la relación entre educación y trabajo en las actividades con estudiantes de los distintos cursos de la institución como así también en los vínculos que se dan desde los centros educativos (las escuelas) y el sector productivo.

La UAL es un proceso que involucra a los estudiantes de Formación Profesional Básica y de Enseñanza Media Básica, Superior y Terciaria con la comunidad educativa y productiva, desarrollando procesos de reflexión y formación en torno al trabajo y su lugar de ciudadano. Así se pretende construir un espacio de enseñanza y aprendizaje, generando participación ciudadana.

Los temas que se trabajan son: mundo productivo, continuidad educativa, diálogo social y negociación colectiva, trabajo infantil, trabajo forzoso, discriminación en el ámbito laboral, mercado de trabajo y acceso al empleo, protección social: seguridad social y condiciones de trabajo, producción Local, cadenas productivas, desarrollo sustentable, tipos de emprendimientos y relaciones contractuales, trabajo asociativo y cooperativo.

Así se piensa en estudiante- centro educativo-sector productivo en el plano concreto y ciudadano-producción-desarrollo en un marco más amplio. La alfabetización laboral es un proceso en el cual alfabetizador y estudiante se involucran en la resignificación y apropiación de códigos del mundo del trabajo.

Es un dispositivo educativo que instala la posibilidad de resignificar la experiencia particular y concreta promoviendo procesos subjetivos de ciudadanía en un único espacio de aprendizaje.

La UAL como dispositivo presupone: “contemplar ciertos principios teóricos que la regulan, sustentan y hacen de andamios de sus actividades para implementar su propósito de aportar elementos, para que, el estudiante, elabore su proyecto y trayectoria vital en tanto ciudadano, en el cuál su inclusión al mundo del trabajo sea un posible y un derecho” (ANEP, CEPT – UTU: 2009: 112).

Concomitantemente, se convierte en un dispositivo educativo específico que supone vincular la educación y el trabajo en un único espacio de aprendizaje. Tiene asignada una contribución: proponer el trabajo como principio educativo. Este abordaje pedagógico sobre todo, incluye la realidad el territorio y los actores sociales con el objetivo de generar procesos de ciudadanía en los estudiantes. La orientación fundamental del equipo de alfabetización es la de llevar a cabo una metodología en permanente construcción, siempre abierta y flexible a las particularidades de los grupos de estudiantes y al contexto territorial.

El aula alfabetizadora no es en un salón, sentado, escribiendo. No se hace una clase de una ley. Se hace taller, se problematiza, se visita espacios de trabajo que den cuenta de la seguridad laboral. Y a partir de ahí se hace una reflexión, construyendo ciudadanía en esa problematización. La alfabetización gana capacidades, en esta formación para el trabajo, que convierte a la UAL en un programa integral, en proceso de construcción permanente.

5.4 Programa Nacional de Educación y Trabajo PNET-CECAP (Centro Educativo de Capacitación y Producción)

Por último, se encuentra PNET- CECAP, programa con un componente fuerte en lo que concierne a la participación ciudadana, el sujeto como ciudadano pleno de derechos. Este programa de educación no formal se propone brindar educación integral y favorecer la participación e inclusión social de aquellos jóvenes de entre

15 y 20 años con educación primaria completa que no estudien en el sistema educativo formal ni trabajen. Para llevar a cabo su objetivo se fomenta la continuidad educativa y la integración de los jóvenes al sistema educativo formal pero paralelamente, se los capacita para que puedan incorporarse con mayor facilidad al mercado de trabajo.

Este programa no es para dar empleo, sino que pretende la inclusión ciudadana a través de la continuidad educativa y la mejora de habilidades en el trabajo. Se busca humanizar la educación, ajustándose al contexto, a lo productivo del lugar, sin reproducir la estigmatización con la que ingresa la persona.

Se priorizan temas más allá de lo laboral, como es lo artístico, el tema de los cuidados, la alimentación, el uso del tiempo y el trabajo en la comunidad.

Todos los participantes tienen una beca que es un soporte educativo y pretende incentivarlos a permanecer en el programa y a ejercer su ciudadanía ya que se cobra en una agencia de correo, donde deben presentar su documento y este mecanismo más "burocrático" también resulta ser un espacio de desarrollo humano e inclusión ciudadana.

Es un programa que promueve el trabajo, entendido como la capacidad que tiene cualquier ser humano de transformar el lugar donde vive, el medio, por ello el objetivo es la inclusión y generar habilidades para proyectarse al mundo del trabajo, bajo la pregunta de ¿qué necesita un sujeto para incluirse? Y así lo importante es educación y trabajo, vinculación yuxtapuesta en donde ambas son necesarias en su interacción. Así se logra la educación integral: el desarrollo del sujeto desde lo emocional, artístico, manual, físico, intelectual.

Por ello, PNET- CECAP es un claro ejemplo de programa público que se enmarca en un enfoque de protección social, la cual se "asocia a la idea de los mínimos sociales que deben operar como un piso de protección social a las personas que debe ser garantizado por el Estado por medio de sus políticas públicas. Los mínimos se determinan en función de disminuir las brechas de determinados grupos de población en relación al conjunto de la comunidad". Serrano (2005: 38)" Dicho enfoque de protección social plantea la importancia de crear una malla de integración social, dirigida a la población más vulnerable y expuesta a los nuevos y múltiples riesgos sociales.

Si la triangulación educación no formal, capacitación laboral y mundo del trabajo tiene por objetivo la acreditación y la continuidad educativa en el ámbito formal, sin duda que la apertura y promoción desde los subsistemas de la ANEP, son claves para lograrlo. Sin una legitimación y reconocimiento desde los actores rectores de la curricula formal es dificultoso concretar las sinergias con CECAP. Estas sinergias se traducen en una continuidad de la trayectoria educativa formal, por tanto, el aislamiento de la ANEP, es un problema. La acreditación con la educación formal es fundamental.

Se debe destacar el convenio CETP-UTU, titulado Redescubrir, que tal como se detalla en el documento surge como iniciativa interinstitucional que identifica y promueve el despliegue de espacios comunes en la educación, particularmente accesible para la continuidad educativa de adolescentes y jóvenes entre 15 y 20 años. Promueve la articulación y la coordinación de dos propuestas educativas que contienen diseños curriculares flexibles, que en conjunto articulan las fortalezas de dos Programas de Educación y Trabajo, como son particularmente: el FPB y el PNET - CECAP, construyendo una propuesta educativa articulada e integral.

Aquí el educador referente trabaja en ambas instituciones, se reconocen los aprendizajes de PNET-CECAP en trayecto CETP-UTU y esta acreditación de saberes, lo convierte en un importante logro ya que resignifica el lugar de la educación como construcción colectiva, sino que además es un antecedente esencial en la articulación institucional, de política educativa e integra innovadoramente la educación formal y no formal.

6. Arreglos institucionales y la intersectorialidad: condiciones necesarias para la implementación de programas.

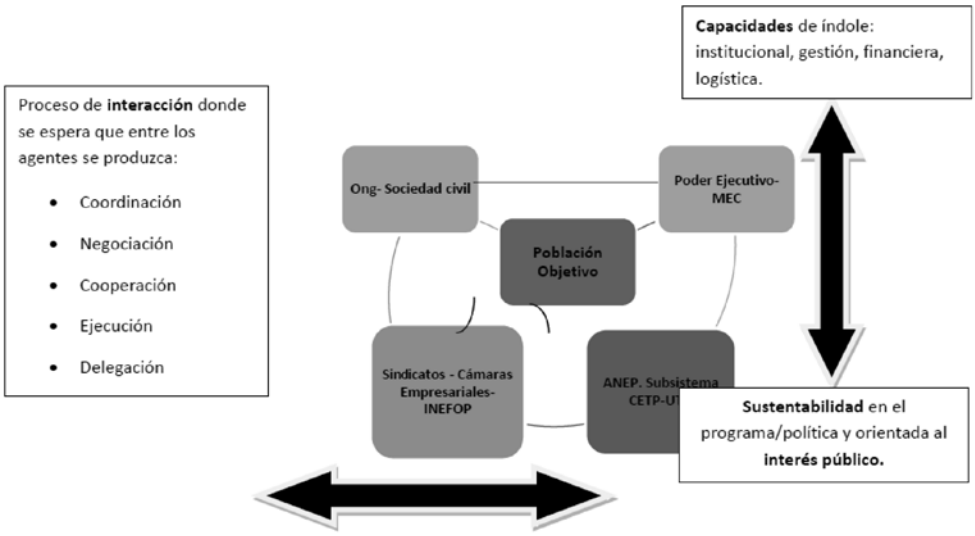
Una programa / política/ proyecto involucra a un gran número de actores. Así, según Oslak y Orellana (2004) según la naturaleza de los componentes del Proyecto, estos actores podrán desempeñar roles muy diferentes y, a menudo, llevar a cabo tareas que requieran su mutua interacción, cooperación y responsabilidad común en la producción de resultados.

Por lo tanto, resulta importante determinar cuál es el mapa que describe el conjunto de roles y relaciones entre dichos actores para cada uno de los componentes del Proyecto, tanto el de la situación previa al proyecto como el de la situación esperada a partir de los nuevos roles que surjan del proyecto. No se trata de un organigrama, por cuanto el mapa no tiene un carácter jerárquico. Además, se limita a establecer las líneas de relación que, en un caso vinculan y en otro vincularían, a cada uno de los actores con todos los demás, en la medida en que efectivamente se verifique algún tipo de interacción.

Cada una de estas líneas, además de ser claramente identificadas, indicará la naturaleza del vínculo y, por lo tanto, el tipo de compromiso asumido en el marco del Proyecto. De este modo, el juego de Mapas se constituye en una herramienta de gran importancia para evaluar eventuales déficit que pueden presentarse en las líneas que vinculan a los actores, así como para registrar las decisiones y acciones a producirse una vez que el Proyecto se encuentre en ejecución.

En este sentido, desde la presente consultoría se considera importante que los cuatro programas descritos anteriormente (ProJoven, CECAP, Yo Estudio y Trabajo y la UAL) puedan hacer el ejercicio de cómo se da este mapa en cada caso.

Mapa de agentes en los programas/políticas educativas- laborales en Uruguay



Fuente: elaboración propia

Según Cunill Grau, la noción de la intersectorialidad remite a "la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. Sin embargo, el término tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e, incluso, según qué se entienda por sector" (Cunill Grau, 2005).

Se señala que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.

La segunda premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

La coordinación de las políticas en clave inter-institucional no escapa de los problemas de delegación que pueden provocar una mala interacción entre los agentes. Arthur Lupia (2001) explica que la delegación se considera útil porque contribuye a superar limitaciones personales tales como el tiempo, la energía y el talento y aumenta el número de tareas, servicios que se pueden llevar adelante.

La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política, ya que no se reduce simplemente a 'hacer compatibles' unas acciones gubernamentales con otras así como viabilizar la operativa entre programas para evitar duplicidades, conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se generan algún tipo de solapamientos entre ellos (Martínez, 2010).

Así para los programas que se han detallado se recomienda fortalecer en trabajar en el desarrollo de múltiples capacidades estatales: el gerenciamiento, la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación.

Tal como asevera Meny y Thoenig, los responsables de la ejecución deben destinar esfuerzos a la construcción de legitimidad en distintos niveles: los destinatarios, los organismos coejecutores, los organismos de financiamiento, las autoridades políticas, el público en general. Simultáneamente, deben conseguir apoyos de los múltiples actores involucrados en el desarrollo del programa y estimularlos en el ejercicio de sus tareas. La negociación, el armado de coaliciones de apoyo y la creación de simbolismo político devienen así actividades fundamentales en la labor de quienes implementan una política o un programa.

En este sentido, se considera de primordial importancia contar con una estrategia clara y planes específicos anuales para su posterior monitoreo y evaluación entendiendo la diversidad de todos los sectores. La población requiere de un abordaje integral, desde múltiples sectorialidades.

En suma, un aspecto clave a considerar sobre el funcionamiento y la institucionalidad es el tema de la articulación y coordinación de las estrategias que operan en ese campo.

La articulación hará referencia a la acción mancomunada de programas y servicios para instrumentar prestaciones públicas concretas, es decir, se centra en el ensamblaje de las prácticas de provisión de bienes sociales. En cambio la coordinación, si bien tiene cierto parentesco con el concepto anterior, supondrá la dinámica de acción de un ámbito específico en el que participan instituciones o agencias estatales que además de encargarse de iniciativas públicas, tienen la posibilidad de definir las opciones políticas para el sector de referencia.

7. Estado de situación: “una foto estadística” de la formación de recursos humanos

En el año 2011 el MTSS y el BID realizaron una encuesta Productividad y Formación de Recursos Humanos en establecimientos de más de 10 empleados contratados de manera directa de Montevideo e Interior del país con el objetivo de recolectar información para indagar sobre la dotación de recursos humanos y prácticas de reclutamiento, selección y capacitación de personal, con el fin de identificar las falencias y desafíos en torno al capital humano de los establecimientos del país en diferentes sectores: Industria de Alimentos, Manufacturas, Electricidad, Construcción, Comercio al por mayor y menor, Transporte y Almacenaje, Hotelería, Información y Comunicación, entre otros.

Entre los principales hallazgos de la encuesta se destacan los siguientes:

- Hay ocupaciones que no se cubrieron debido a diversas dificultades de reclutamiento. casi el 20% de los varones y el 13.6% de mujeres fueron postulantes subcalificados, asimismo más del 15% de varones y 11% de mujeres le faltaba experiencia laboral. Aquí claro está se presentan dificultades de trayectoria en el mundo del trabajo y en el mundo de la educación.

- Durante 2011 predominaron las contrataciones de trabajadores no calificados, en todos los tamaños de establecimientos y ramas de actividad superando el 50%. Asimismo, casi el 70% de las grandes empresas contratan y capacitan, mientras que las pequeñas lo hacen en 46%.

- El gasto en capacitación no presenta diferencias entre pequeñas y grandes empresas (1.7% y 1.4% respectivamente).

- En los establecimientos del Sector Público la capacitación es más frecuente. Entre los que no capacitaron lo hicieron por: falta de interés de los trabajadores de las pequeñas, del empleador en la grande, falta de opciones para la empresa en la mediana.

- Lo que se prioriza a la hora de capacitar son las habilidades específicas (26.9%) por sobre las de comportamiento (9.7%) y conocimiento general (4.4%) reconocidas como relevantes.

- Los fondos propios son la principal fuente de financiamiento de la capacitación. INEFOP no aparece como fuente relevante.

- La mayoría de las empresas no encuentran dificultades en la oferta de cursos que existe para la capacitación laboral, menos del 10% considera que hay cursos pero de mala calidad.

8. Tejiendo sinergias: la acreditación de saberes del trabajo hacia la educación formal

8.1 La institucionalidad y la TVET

Siguiendo a la UNESCO (2012) la educación y formación técnica y profesional (TVET) se halla hoy en día frente a ingentes demandas, desafíos y oportunidades. Habida cuenta de que las competencias son cada vez más importantes para impulsar el desarrollo socioeconómico, y de que las correspondientes necesidades evolucionan rápidamente, se afirma que los países deben aumentar la cantidad y la calidad de las actividades de desarrollo de competencias mediante la TVET.

No obstante, se postula que una mera ampliación de los modelos existentes de servicios de TVET para llegar a un mayor número de jóvenes y adultos no es la solución, sino que se precisan profundas transformaciones en la conceptualización, la gobernanza, la financiación y la organización de la TVET a fin de preparar a las personas y sus sociedades para el futuro.

La TVET debe promover el acceso a las competencias para todos los educandos, ya sean hombres o mujeres, y sin distinción de clase, origen étnico, edad, discapacidad u otras características sociales. Para que la TVET pueda fomentar eficazmente la equidad en sus relaciones con el mercado laboral, dicha equidad se debe plantear en términos tanto de acceso como de resultados. Con respecto a la equidad en el acceso, es importante reiterar que la desigualdad en materia de acceso a la TVET también está muy estructurada. El acceso a la TVET inicial, tanto pública como privada, depende en gran medida del nivel educativo que se haya alcanzado y de características socioeconómicas y de otro tipo, y puede servir para recompensar a los que ya cuentan con ciertas ventajas. Con frecuencia, el acceso a la TVET es más restrin-

gido para las mujeres, en particular las que tienen hijos pequeños, las minorías y los discapacitados que para otras personas.

La óptica de la equidad se centra principalmente en analizar las capacidades de la TVET de hacer frente a la tarea de promover el acceso, la equidad y la inclusión en la educación y formación técnica y profesional (formal, no formal e informal), ya sea en programas estructurados, en el mundo del trabajo o en la vida diaria.

INEFOP es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, creado por Ley Nº 18.406 en 2008 como una persona pública no estatal. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del Uruguay.

Está dirigido por un Consejo Directivo integrado por 8 titulares, con sus respectivos alternos, en representación del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la economía social (las cooperativas).

A partir del relato del SUA, se explicitó que desde el Movimiento Sindical se discutió la creación de la JUNAE, porque estaba planteada en un momento histórico con un índice importante de desocupación y además en función del fondo de reconversión laboral, que en su origen estaba a cargo únicamente del salario de los trabajadores. Posteriormente, la creación de INEFOP, también generó dudas desde el inicio; a modo de ejemplo: organigrama, manual de procedimiento, qué programas, cuáles enfoque, etc, que generó una crítica fuerte a los primeros cuatro años de INEFOP.

“Se perdió tiempo, se pudo haber avanzado más, en cómo reestructurar esos viejos programas en políticas nuevas. Pensábamos que no iban a ser más programas y pasaban a ser políticas. Se avanzó mucho igual, este proceso de reestructura es importante”.

Desde la representación empresarial se indicó que a pesar que el Instituto tiene el cometido la capacitación no se ha podido avanzar en la materia, sea por problemas de comunicación desde el INEFOP en donde no se comunica la oferta que existe o porque las empresas no conocen que hay una oferta para ello.

En otro sentido, se ubicó a los programas CECAP, PROJOVEN, Yo Estudio y Trabajo como propuestas interesantes y relevantes, pero se cuestionó tanto desde el ámbito sindical como empresarial si cubre lo que se está buscando.

En lo que concierne a las instituciones encargadas de brindar capacitaciones desde el mundo del trabajo, se visualiza a CETP-UTU, COCAP, CECAP e INEFOP a través de las ECAs. Se puntualiza en que son programas que son necesarios y que hay que llevarlos adelantes, el tema es saber de qué se nutren esos programas. El SUA manifestó que estos programas focalizan en población vulnerable y se cuestiona: ¿Qué les ofrecemos a esa poblaciones? A modo de ejemplo, Pro joven nació con la JUNAE, se nutre de las ECAS, mayoritariamente privadas y no se tiene información si lo que se ofrece es lo que el mundo laboral requiere.

Es de primer orden la sinergia entre desarrollo productivo, matriz productiva y las capacitaciones. Hay que pensar cuál es el cambio de matriz productiva, con nuevos requerimientos para el mercado laboral. Hay que revisar los planes de capacitación. Si no los cambiamos dependemos de nuestra materia básica prima y de los precios internacionales y no saldremos de esta política que tiene el país desde el origen.

8.2 Educación y trabajo: ¿acreditación de saberes?

Respecto a la articulación educación y trabajo, se considera para la representación por la Cámara de Industria que debe ser más enlazada y tener otro impacto en la sociedad uruguaya. Hay nuevas tecnologías, hay competencias transversales, medio ambiente, informática aplicada al trabajo que se debe articular con la curricula formal. En una línea similar, desde el SUA, se asevera que en los últimos cinco años, la educación no formal se fortalece y genera dispositivos que se ajustan más a los cambios del mercado de trabajo que en la educación formal. Se observa una distancia entre la educación formal y el trabajo, generando vacíos que muchas veces son ocupados por entidades de educación privada, como las ECAs o que directamente no son ocupados. Se plantea que hay ausencia de investigación desde lo privado y lo público. No se investiga hacia dónde va el mercado laboral, cuáles son las necesidades futuras y mediatas, y preparar a la educación hacia ello es fundamental. Se hace el énfasis en estudiarlo desde la perspectiva de la proyección de qué tipo de Estado, desde las tecnologías, desde la inversión. Hay que analizar qué matriz productiva necesita y quiere el Estado Uruguayo.

Otro punto importante a destacar es que a la Cámara de Industria le significa no perder los saberes de quienes se van del mundo laboral y por ello, se impulsa desde INEFOP la promoción de formadores de formadores.

Respecto a las pasantías en empresas, desde la Cámara de Industrias se toma como ejemplo la reciente aprobada Ley de Empleo Juvenil, la cual desde dicho grupo de presión se tiene reservas sobre el impacto, considerando que tendrá dificultades en la implementación. Esto, no conlleva a que el sector empresarial considere que no es buena experiencia las pasantías, se dio el ejemplo de Alemania con la educación dual, resaltando que se complementa la teoría con la práctica y por tanto, sería interesante trasladar la experiencia hacia Uruguay.

En esta línea, la acreditación de saberes es otro punto a resaltar para quienes capacitan. La creación de un Sistema Nacional de Capacitación Profesional se visualiza como un hecho fundamental para generar más sinergias entre educación y trabajo en Uruguay. Esto da una retroalimentación, ya que en la medida que se hagan prácticas, se propensa el aumento de la currícula, vinculando las empresas con los espacios de formación. La capacitación promueve elemento diferencial para mantener o conseguir un trabajo nuevo y el Sistema se vuelve una condición sine qua non para una real acreditación que conlleve tener claro los procedimientos y normas de capacitación laboral, quiénes dictan esos cursos y quiénes lo certifican. Sin duda, que como afirmaron los actores entrevistados, armar un sistema de este tipo requiere tiempo y poner de acuerdo a todos los actores, procesos de diálogo y negociación sustantivos.

“Hay que mejorar la articulación educación y trabajo. Eso obliga a discutir a muchos actores. Hay que hacer aportes hacia la educación, más allá del presupuesto, desde el Movimiento Sindical este sistema nos obliga a eso y al conjunto de los sindicatos y a todos los empresarios. Estas capacitaciones deben contribuir a la continuidad educativa, pero no sabemos si lo hacen, porque no hay evaluación de impacto”.

9. Capacitaciones laborales: buenas prácticas

“Proyecto de Capacitación para la industria de la vestimenta - Ciudad de Artigas”

En este proyecto confluyen varios actores, combinando tanto la participación del Estado y del sector privado, como de la educación formal y la no formal, en una acción en la que todas las partes tienen un denominador común: la voluntad política de mancomunar esfuerzos que aporten conocimiento, desarrollen habilidades y creen empleo formal.

Siguiendo la información brindada por el Sindicato de la Aguja, fue importante partir de la realidad del mercado de trabajo artiguense para así alcanzar acuerdos entre los principales actores involucrados. Se destacó la apuesta hacia el desarrollo industrial y productivo que en nuestro país se impulsa, sin dejar de lado el desarrollo social que supone la creación de empleo formal y estable, con los conocimientos que requiere el mundo laboral actual.

Según los actores que lo diseñaron, la construcción de este proyecto fue largo y difícil pero con un compromiso de todas las partes involucradas, lo que da como resultado un producto final que beneficia a la sociedad toda, y trasciende los límites del Departamento de Artigas.

Tal como se manifestó desde el SUA:

“En Artigas no hay antecedentes de fábricas, ya hay 30 puestos de trabajo, hay 270 mujeres que se inscribieron eso habla de la necesidad de trabajar. En la primera capacitación se incorporaron 2 de CECAP, y hoy una es la mejor trabajadora que tiene la fábrica y me manifestó que el año que viene se quiere inscribir en el liceo. De ese grupo de 26 trabajadoras, hay 8 que están consultando para ver cómo inscribirse en la UTU, en el programa RUMBOS, y esas personas hoy superan los 40 años, una tiene 58 años, y quiere realizar un curso de modista en CETP-UTU”

Este proyecto con foco en “Trabajo Digno” es un ejemplo dado que acerca el mundo de la academia con el mundo del trabajo, empresa y sindicato, CTEP UTU e INEFOP trabajan juntos en la capacitación y a ello se agrega la contribución de la Intendencia de Artigas que aportó y acondicionó el local donde funciona la fábrica.

Una curricula con acreditación de saberes

Este proyecto tiene por objetivo actualizar los conocimientos, para estar a la altura de los requerimientos del mundo laboral, atentos a las necesidades, los momentos, los cambios tecnológicos, etc. De esta manera, contiene un plan de capacitación que está diseñado exclusivamente para el trabajo industrial, y se aplica para el ingreso a la actividad industrial, o para ajustar y desarrollar conocimientos y habilidades para aquellos trabajadores que, estando en actividad, puedan avanzar en su carrera funcional. Fue elaborado teniendo en cuenta las diferentes tareas a realizar según surge de la Categorización vigente, y que es parte del Convenio Colectivo del sector, y participan docentes de CETP-UTU e instructores aportados por la Empresa y El Sindicato.

A esto se suman otros elementos que potencian la inserción laboral y el desarrollo personal de las participantes del Proyecto. Así, la capacitación en Informática (operador PC) permite el manejo de la computadora y el acceso a internet como herramienta habitual en el mundo actual; en Derecho laboral, para que todas y todos tengan conocimiento de sus derechos; Salud Ocupacional y Género amplían y potencian la capacitación. Los módulos de Organización del Trabajo están dirigidos a que las futuras trabajadoras ubiquen cuál es su rol en el proceso productivo, facilitando la comprensión de toda la cadena de producción, asegurando la calidad del producto y los estándares de productividad requeridos.

Además, la realización de estos cursos les permitirán a todas las participantes contar con una certificación avalada por CETP-UTU e INEFOP, accederán a la Acreditación de sus Saberes, y podrán inscribirse en los diferentes programas diseñados para retomar sus estudios interrumpidos, o iniciarlos en la Educación Formal.

Esta acreditación de saberes a través de un convenio con CETP-UTU fue posible gracias a un trabajo de diálogo y cooperación entre las instituciones.

Nosotros veníamos discutiendo con CETP-UTU durante 3 años, sin ponernos de acuerdo para hacer un curso de vestimenta formal, y esto muestra que es posible, que trabajadoras desocupadas, de contexto crítico, con poca educación y superando los 40 años de edad, hoy es un logro. El nivel de producción en términos aceptables se llegó en menos de 1 mes.

Inserción Laboral

Las habilidades desarrolladas por las participantes, irán determinando el número de puestos de trabajo genuinos, formales y estables que podrán generarse. En la primera etapa, se capacitarán a doble turno (uno matutino y otro vespertino) 60 inscriptas, de las que podrán seleccionarse 30 para iniciar la actividad laboral y productiva. La sustentabilidad de todo el proyecto tiene aquí su punto más crítico, ya que el emprendimiento deberá estar a la altura de las necesidades del mercado, asegurando la rentabilidad empresarial desde el inicio. De esta forma, se asegura la continuidad de la capacitación para la totalidad de las personas inscriptas y la equidad de oportunidades laborales, las que solo dependerán de las aptitudes y capacidades adquiridas.

Taller de Confecciones en dependencias del Centro Metropolitano de Rehabilitación Femenino

La instalación de un Taller de Confecciones en dependencias del Centro Metropolitano de Rehabilitación Femenino tiene por objetivo general contribuir a la aplicación de la mejora de la cohesión social en Uruguay a través de la consecución de un Sistema de Justicia Penal eficiente y respetuoso con la protección de los Derechos Humanos, a través de que cumpla un doble cometido:

1. implementar un centro de formación en oficios vinculados a la confección de vestimenta.

2. constituirse en un emprendimiento productivo que permita a las personas privadas de libertad desarrollar trabajos de confección para cubrir las necesidades propias del CMRF y otros Centros, y en proyección para terceros.

De este modo los objetivos particulares que se plantean son dos:

1. Brindar asistencia técnica para el diseño e implementación de un emprendimiento productivo laboral en costura en el Centro Metropolitano de Rehabilitación Femenina (CMRF) que incluya análisis de viabilidad económica, institucional, técnica, social y de gestión: diseño del montaje, plan de negocios y tutoría inicial.

2. Capacitar a 40 personas privadas de libertad, brindándoles herramientas para su inserción social y laboral, desarrollando capacidades productivas que permitan confeccionar ropa de cama y todo tipo de prendas de vestir que puedan necesitarse en el establecimiento de reclusión o confeccionadas para terceros

Respecto a la curricula, los contenidos específicos de la capacitación, así como los aspectos metodológicos, si bien fueron diseñados en base al programa implementado en el Departamento de Artigas, incorporan nuevos elementos en función de la experiencia adquirida, y fueron diseñados por el Sindicato.

En este sentido, desde el Sindicato de la Aguja (SUA), se entiende conveniente la implementación de un acuerdo entre el CMRF y CTEP UTU a los efectos de una posterior Acreditación de Saberes que les permita a las participantes la obtención de un Certificado de la capacitación recibida.

Por otra parte, el SUA gestionó un acuerdo con la empresa EVERFIT S.A. por el cual es posible la realización de pasantías en dicha empresa, con aquellas participantes que dispongan de salidas transitorias. En esta línea, se plantea la existencia de la posibilidad de acordar cierta cantidad de puestos de trabajo para aquellas que recuperen la libertad y superen un período de prueba, monitoreado desde el punto de vista productivo, por los mandos medios de la empresa.

Desde el SUA, se entiende que quien lleva ya un tiempo privado de libertad, pasado el impacto inicial, y tal vez con alguna certeza de la duración de su reclusión, puede estar en mejores condiciones para adquirir conocimientos que podrá aplicar en un futuro cercano, como salida laboral, en tanto la capacitación recibida será útil en un trabajo dependiente, o bien en el desarrollo de un emprendimiento independiente y de cuenta propia.

En esta línea, respecto a lo que se realizará en la capacitación, en una primera instancia es la confección de Kits de sábanas, toallas y frazadas para toda la población del Centro y en una segunda instancia se pretende capacitar a las participantes en todo tipo de confecciones de vestimenta, que permita entre otros, la provisión de prendas que utilizan tanto las personas privadas de libertad como los operadores carcelarios.

Por último, se presenta un análisis FODA, brindado por el SUA, el cual resulta de interés para comprender lo sustantivo de esta capacitación, como así también sus principales retos, desafíos y nudos críticos.

Las Fortalezas

1. Existencia de un equipo que cuenta con experiencia en el sector de actividad vinculado a la temática de la formación (industria de la vestimenta).

2. Existencia de vínculos con el sector empresarial que permiten la negociación de pasantías para las reclusas que desarrollen la capacitación, así como para la formación de los operadores carcelarios que tendrán a cargo la gestión de la futura unidad productiva.

3. Existencia de contactos con profesionales especializados en aspectos técnicos vinculados a maquinaria, y especificaciones técnicas de la misma.

4. Experiencia sindical en negociación y organización pasible de ser trasmitida a las participantes del curso, y que puedan ser aprovechadas por las reclusas en su proceso de reinserción.

5. Cercanía socio económica y laboral de las trabajadoras de la vestimenta con la población objetivo que puede generar una cercanía en el proceso de formación que permita arribar a mejores resultados y contribuir en el proceso de reinserción de las participantes.

6. Docentes – instructores con conocimiento y especialización en cada una de las temáticas de la curricula.

7. Experiencia previa en la implementación y puesta en marcha de cursos de formación profesional, con una visión crítica de los contenidos de la curricula y la metodología de enseñanza que permiten presentar una propuesta mejorada.

Las debilidades

1. Realización del proyecto como actividad no exclusiva de la organización sindical, con lo cual la superposición de actividades a veces juega en contra de la planificación.

2. Escasa experiencia de trabajo con población privada de libertad.

3. Escasa experiencia en gestión de proyectos

Las Oportunidades

1. Buena disposición de las autoridades del Centro de Reclusión para apoyar el desarrollo del proyecto.

2. Operadores carcelarios destinados al proyecto que estén motivados y con interés en continuar el proyecto de taller de producción.

3. Reales necesidades de ropa de cama y de otro tipo que permitan que el proyecto productivo cuente con pedidos y trabajo.

4. Existencia de interés en las autoridades para apoyar la correcta gestión de un taller de producción en el seno de un establecimiento de reclusión.

5. Interés de las reclusas en formarse y ser parte de la unidad productiva.

6. Generación de un clima de trabajo que habilite la transmisión de conocimientos entre las reclusas una vez que el proyecto este culminado.

7. Interés de las reclusas en participar de la unidad productiva una vez instalada y consolidada la misma.

8. Reconocimiento del centro y las autoridades a aquellas reclusas que se integren adecuadamente al proyecto.

9. Interés en algunas empresas en participar en el proyecto ofreciendo lugares para la formación de los operadores y posibilidades de inserción laboral para algunas reclusas.

10. Posibilidades de acreditación de los saberes adquiridos

Las Amenazas

1. Problemas en la selección de las participantes o escasa motivación de los mismos que puedan contribuir a generar un clima de trabajo poco adecuado.

2. Escasa motivación de las participantes.

3. Problemas que puedan surgir en el Centro que alteren el normal desenvolvimiento del Proyecto de Formación.

4. Demoras en el acondicionamiento del local.

5. Dificultades para equipar el espacio de Formación en tiempo y forma.

6. Cambio en las directivas políticas del Programa de Apoyo a la Reforma del sistema de justicia penal

7. Dificultades para la ejecución del presupuesto.

8. Escasa motivación de los operadores carcelarios en formarse y continuar con el proyecto.

9. Inadecuado mantenimiento del local de formación y producción.

10. Dificultades con el abastecimiento de materia prima y avíos.

11. Discontinuidad de las actividades de formación y producción una vez culminado el proyecto.

12. Escaso interés en el proyecto en varias empresas del ramo.

13. Posibles dificultades institucionales para que los operadores carcelarios puedan a futuro gestionar la unidad productiva y continuar con la formación.

14. Que existan cambios de autoridades que dificulten continuidad y evaluación del proyecto.

15. Existencia de dificultades para la acreditación de los saberes adquiridos.

10. Marco internacional y la aplicación en Uruguay de la recomendación 195 de la OIT

Desde el 2005 a la fecha, Uruguay muestra una clara conducción política en las estrategias de la formación profesional siguiendo la recomendación 195 de la OIT que plantea la noción de competencia laboral donde se asigna importancia tanto al aprendizaje permanente –que engloba las actividades formativas formales, como las no formales y las informales–, y el desarrollo y reconocimiento de las cualificaciones. La nueva Recomendación contiene avances en los procesos vinculados a la certificación y reconocimiento de habilidades y aptitudes, y a la gestión de calidad de los sistemas de educación y formación.

A partir de las entrevistas realizadas y los informes de técnicos de los programas llevados adelante en el país, se puede aseverar que posteriormente a la crisis económica y financiera de 2002 con sus tasas más altas de desempleo, informalidad y salarios bajos, se plantea la importancia de atender las necesidades de formación y educación en el mundo del trabajo, promoviendo el trabajo decente, de dignidad laboral y un desarrollo humano que trascienda la visión mercantil del trabajador/a. La importancia que se le da desde el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura a partir de 2005 a la educación permanente de los/as ciudadanos como un mecanismo de mejora en su inserción en el mundo del trabajo, pero también en el mundo societal, cultural, humano es reconocer a la educación y a la formación como un pleno derecho para su población, es reconocer la ciudadanía activa en detrimento de la exclusión social.

Como se señala desde OIT, desarrollo económico sostenible y desarrollo social son dos objetivos inseparables e imposibles de alcanzar aisladamente el uno del otro. Por ello, la importancia y el énfasis que se da en la presente consultoría en torno a la articulación de la educación integral, el trabajo y la participación ciudadana.

Uruguay en la última década planteó una institucionalidad y una serie de programas y acciones que son ejemplo de medidas tal como se plantea desde la Recomendación 195 en cuanto a las medidas que deberían adoptar los países para superar la discriminación, cualquiera sea ésta, en el acceso a la formación a lo largo de la vida así como a las diferencias de oportunidades y trato en el mercado de trabajo. Sin embargo, estos avances no alcanzaron la suficiente articulación y coordinación inter-sectorialidad para llevar adelante procesos vinculados a la certificación y reconocimiento de habilidades y aptitudes, y a la gestión de calidad de los sistemas de educación y formación.

Citando a la OIT, la formación profesional tiene la potencialidad de gestionar, mediante un enfoque integrador y sistémico, los conocimientos, esfuerzos y recursos de los distintos actores e instancias, y por lo tanto, resulta estratégica para cualquier política activa de mercado de trabajo (pp.12).

Entre sus principales sugerencias, la Recomendación 195 plantea el deber de los países miembros de definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que “hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos” así como “en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza” (art. 3, b).

Se resalta entonces la importancia de la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, la creación de trabajo decente y la empleabilidad de las personas, "considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias" (art. 3, c).

Un ejemplo de estas recomendaciones para nuestro país es la Ley de Empleo Juvenil que incorpora en sus principios (Art. 2) el concepto de trabajo decente de las personas jóvenes desde un enfoque de derechos humanos, el cual implica el respeto a los principios y derechos laborales, un ingreso justo, la no discriminación por razón de generaciones, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socio económico o de cualquier otro tipo, con protección social y que se basa en el diálogo social y el tripartismo. A su vez, permite la compatibilización entre estudio y trabajo. La Ley amplía las oportunidades de inserción laboral para personas en situación de vulnerabilidad social: jóvenes entre 18 y 24 años, mujeres, afrodescendientes, transexuales y jóvenes con baja calificación a través de las cuotas de discriminación positiva que establece que todos los organismos públicos del Estado deberán, al momento de contratar becarios/as, asegurar la contratación de personas jóvenes.

11. Lecciones aprendidas y recomendaciones para el mundo del trabajo y la educación en el Uruguay del próximo quinquenio 2015-2020

Hay que superar la idea que la educación y el trabajo van por carriles separados, que existe una disociación de los tiempos en el mundo del trabajo y el mundo de la educación, para esto hay varios puntos de encuentros que deben consolidarse ya sea desde una mayor interpelación desde la educación hacia el mundo del trabajo como una mayor demanda de formación del sector empleador hacia los espacios de formación. El mundo de la educación no tiene que acompañar siempre al mundo del empleo (contrato, regalas, salario) pero sí al mundo del trabajo para potenciar su productividad, desarrollo, su entorno, habilidades sociales. En esto, se considera fundamental institucionalizar la acreditación de saberes de todos los programas como de la formación que se lleva adelante desde el mundo del trabajo, para ello, la voluntad política y el fortalecimiento de la educación formal y no formal se entienden como condiciones sine qua non. Hay que romper la lógica de la linealidad en la trayectoria educativa de la persona, promoviendo diversidad de formaciones que permitan acumular conocimientos según el momento de vida de la persona.

Este tipo de programas marcan sugerencias desde sus lecciones aprendidas hacia la educación media formal como ser: 1. La flexibilidad de sus propuestas; 2.una metodología más práctica hacia lo que los participantes necesitan y vienen a buscar 3. Mayor uso de las tecnologías de la información, 4. Adaptación a los cambios de los jóvenes, 5. Más trabajo grupal; 6. Trabajo con la familia, 7. Acompañamiento y orientación continúa en su formación: la figura del educador referente.

Estas sugerencias parten de la noción que las personas sólo con información y estudio no orientan sus preferencias y cambios en su vida, sino que es un proceso de reflexión, de planificación de un proyecto de vida que se construye desde el acompañamiento del sujeto con su micro universo (familia, amigos, comunidad barrial) al macro institucional (trabajo y educación).

Desde el Sindicato de la Aguja se afirmó que:

"Las lecciones aprendidas son diálogo, discusión, acuerdo. Venimos con experiencias que hacen síntesis general. En una curricula vinculada al mundo del trabajo no puede faltar lo acordado en los convenios colectivos y la categorización de los/as trabajadores. Si no se vincula la educación formal con eso que está acordado, es un problema. Hay que compatibilizar eso y no siempre se tiene en cuenta".

Como obstáculos que manifiestan estos programas priman en primer lugar, lo institucional y de gestión, la articulación y coordinación entre organismos gubernamental, sociedad civil, instituciones privadas, sindicatos. En segundo lugar, las lógicas propias de las instituciones que regulan la educación formal, desde donde se mantiene un cierto estado de tensión entre educación y trabajo. En tercer término, la falta de evaluaciones oficiales (esto para Pro Joven y UAL). Por último, la poca cobertura, el impacto que tiene el programa en cantidad de personas que acceden, permanecen y culminan.

Como punto débil a citar en torno a las capacitaciones, desde la cámara de industria se señala la evaluación de impacto de estas capacitaciones.

Es importante brindar capacitación pero también saber qué se genera, qué se logra, cuáles son los avances.

Los trabajadores en igual sentido:

Estas capacitaciones deben contribuir a la continuidad educativa, pero no sabemos si lo hacen, porque no hay evaluación de impacto

En esta línea, desde el Sindicato se es crítico de los planes de capacitación de las empresas, porque las empresas a través de fondos propios, realizan capacitaciones al nivel gerencial y mandos medios y no tanto a los que son mano de obra. En los últimos convenios colectivos, desde los sindicatos se impulsaron el tema de la capacitación ya que se lo identificó como una carencia. Empero, se reconoce que de a poco algo mejoró esa articulación entre desarrollo productivo, acuerdos colectivos y capacitación.

Concomitantemente a estas lecciones aprendidas, en la presente consultoría se formulan una serie de recomendaciones con la finalidad de fortalecer las acciones que tienen por objetivo la formación permanente de la ciudadanía en su ejercicio pleno de derechos. A partir de lo realizado en el país en la última década se considera importante seguir construyendo una mirada sustentable de mediano plazo de políticas públicas donde interaccionen educación y trabajo hacia jóvenes y adultos apoyadas en la coordinación, cooperación interinstitucional, descentralización y territorialización, participación y generación de conocimiento específico y actualizado en tal temática.

1. Creación de un fondo específico de becas a nivel nacional que promueva la ampliación de la participación en programas de capacitación, focalizando en las desigualdades (generacional, por género, por condición étnico-racial, por lugar de residencia y limitaciones de las personas, entre otras). Esto implica no sólo que la persona no tenga que costearse el curso y el mismo esté subvencionado, sino que se le otorgue una suma de dinero para que pueda dedicarle más tiempo.

2. Creación de un Comité de Coordinación Estratégica para la capacitación profesional: fortalecer la articulación con los distintos organismos y actores gubernamentales de las diferentes esferas del Estado..

   Ampliar el mapa de actores gubernamentales, se considera importante que este marco sea integrado además de Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INEFOP, CETP-UTU y CES, también por Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Economía y Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Junta Nacional de Drogas, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Desarrollo Social, INAU y representación de la sociedad civil. La metodología de trabajo sugerida supone una frecuencia mensual que tenga por objetivo articular, dar seguimiento a las acciones desarrolladas desde las capacitaciones para el mundo de trabajo y diseñar programas que amplíen la cobertura junto a la generación de una estrategia de comunicación sobre esto. Resulta importante tomar referencias del Comité Interinstitucional sobre Trabajo Decente y CONENFOR.

3. Desarrollar un registro y mapeo con información actualizada del sistema, de los recursos institucionales y organizacionales que brinden oferta de formación y capacitación para el mundo del trabajo. No se puede armar una agenda de políticas y acciones a desplegar para próximas gestiones gubernamentales sin contar con información específica y actualizada en lo que concierne a la educación, a la capacitación y reinserción laboral. La producción de información es tan relevante para el diseño de programas y políticas como también para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las mismas.

4. La transversalización de género. Se considera importante desarrollar políticas con perspectiva de género, esto implica un esfuerzo por parte del Estado, las empresas, sindicatos, que pretende adoptar medidas que revierta las desigualdades que afectan a las mujeres. Aún las brechas en el mundo del trabajo son grandes y por ello la promoción de la equidad de género. Se sugiere diseñar acciones que contemplen el marco analítico del uso del tiempo, reflejando éste la incidencia de las labores domésticas en conjunto con las laborales que hacen a una situación específica de desventaja para las mujeres, particularmente en lo que refiere al ámbito laboral.

5. Generar más cursos específicos laborales y socioeducativos para jóvenes con uso problemático de drogas que se encuentran en tratamiento.

6. Generar más inserciones laborales en empresas públicas y privadas a través del programa Primer Experiencia Laboral u otros marcos.

7. Generar estrategias y canales de asesoramiento y orientación teniendo en cuenta las diferentes demandas de jóvenes y adultos contribuyendo al desarrollo y la promoción social, laboral, educativa, cultural de jóvenes y adultos a través de la implementación de espacios de expresión y formación.

8. Descentralización. Consolidar espacios de gestión descentralizada de acciones y políticas públicas que tengan por foco la capacitación y formación laboral profesional con una estrategia de descentralización territorial de las acciones dirigidas entre las diferentes instituciones y/u or-

ganizaciones competentes para el desarrollo local. Se sugiere revisar el mapa de lo territorial de las políticas en vínculo con los gobiernos locales. Implica reconocer que el territorio es el espacio donde se accionan las políticas, programas y proyectos.

9. Comunicación. Generar una estrategia de comunicación específica para las capacitaciones que facilite la información referida de cada programa. Más utilización de las redes sociales como espacio de difusión de las acciones y programas.

10. Diseñar un programa piloto con determinadas empresas públicas y privadas que desarrollen la formación dual, esto supone que exista un espacio formativo en la empresa, donde desde el trabajo se desarrollen de capacidades y aprendizajes. El sistema de formación profesional dual es una especificidad alemana. La mayor parte de los jóvenes (aprox. 60 %) cursa al término de su etapa escolar una de las 350 carreras de formación profesional homologadas dentro de este sistema, que se diferencia del aprendizaje profesional meramente escolar típico de muchos países por la combinación de la capacitación teórica con la formación directa en centros de trabajo: El componente profesional práctico se adquiere durante tres o cuatro días a la semana en la empresa, en tanto que la transmisión del componente profesional teórico corre a cargo de la escuela profesional, a la que el estudiante asiste uno o dos días a la semana. La capacitación completa dura entre dos y tres años y medio. El sistema está financiado por las empresas, que pagan una remuneración a los aprendices, y el Estado, que cubre los gastos de las escuelas profesionales.[38] Al consultarse al movimiento sindical sobre esto, el mismo considera que la educación dual tiene que ser parte de la negociación colectiva,y desde CETP-UTU se plantea que es fundamental que de implementar educación dual esté articulada con el Estado como garantía y con formación adentro de la empresa.

    En este sentido, este tipo de acciones, siguiendo a Corbo (2014) parte de la convicción que no basta con capacitación y/o prácticas laborales, sino que es necesaria una mayor "contención" psico social que prepare al joven para su inclusión social en general. Busca brindar una serie de herramientas para que el joven pueda desarrollar y llevar a cabo un proyecto personal formativo en el que pueda volver a incorporarse a la educación formal, así como contar con un mayor espectro de información, mejores actitudes, habilidades y destrezas para desarrollar diferentes experiencias, lo más satisfactorias posibles, en el mundo del trabajo. Se entiende en esta consultoría que tienen que comenzar a pensarse programas de formaciones flexibles que se adapten a las necesidades de los/as participantes y del mundo del trabajo.

11. Desarrollo de evaluaciones de los programas. En el ciclo de toda política pública, la evaluación es una fase fundamental para conocer el avance de los objetivos planteados, los resultados logrados como también los resultados no esperados. Según Karen Mokate, «la evaluación constituye una propuesta para explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad. (2001: 37). Así, se recomienda sumar más evaluaciones de impacto que sin duda son de suma exigencia desde el punto de vista metodológico

38 Ver http://www.spanien.diplo.de/Vertretung/spanien/es/12-bildung/duale-ausbildung/seite- formaci_C3_B3n-profesional-dual.html (último acceso 15 de diciembre de 2014).

pero que permiten centrarse en la transformación de la realidad preguntándose específicamente qué cambios no se habrían generado si la iniciativa no hubiera existido.

12. Se considera fundamental para dar fin a los esfuerzos fragmentados, la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional que promueva cualificación, aprendizaje, certificación unificada. En este sentido, se considera clave unificar el reconocimiento y acreditación de saberes con la certificación por competencias, desde una mirada más sistémica, entendiendo así que los saberes adquieren significación cuando los seres humanos los ponemos en práctica y que no hay único medio de adquisición de saberes, no es solo el aula el único espacio de aprendizaje, sino que hay aprendizajes desarrollados también en el mundo comunitario y del trabajo. Por esto es fundamental, la total validación de la construcción colectiva del conocimiento y de la conciencia creciente de la necesidad de los abordajes multidisciplinarios.

13. Incentivar a que el sector empresarial promueva capacitaciones y formación para sus recursos humanos, fortaleciendo mucho más su vínculo con INEFOP.

    Según lo detallado de la encuesta BID (2012), Uruguay tiene que seguir avanzando en la negociación colectiva, incorporando una serie de temas que sea una etapa superior de la etapa laboral: formación permanente en las unidades productivas y de servicios. Esto supone un cambio en la concepción del sector empresarial, donde se incorpora al trabajador en la gestión y ahí es central la calificación. Así, se considera como desafío estratégico lograr sustentabilidad del desarrollo. Pasar de crecimiento a desarrollo que incluya inversión, gestión, capacitación, el know how. No se visualiza la formación sin el desarrollo productivo del país.

14. Una preocupación manifestada desde el movimiento sindical concierne a delinear con claridad cuáles son los objetivos en la capacitación profesional. Representantes del PIT-CNT entienden que aún se tienen carencias y no es visto como un problema de INEFOP sino de Uruguay que aún no determinó para qué capacitar, hacia dónde y qué potencialidades se necesita para eso. El movimiento sindical reconoce que se avanzó en la definición de cadenas productivas, empero considera que aún falta definir objetivos a largo plazo para que los actores que tienen esa tarea sepan qué formar.

12. Referencias Bibliográficas

BID-MTSS (2012) Encuesta Productividad y Formación de Recursos Humanos en

Establecimientos

CARRASCO, P (2012) "El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos. Un análisis basado en la protección de la seguridad social". Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Documento de trabajo, 13/12.

CINTERFOR/OIT Recomendación 195

CETP-UTU (2009): "Sistematización de la Unidad de Alfabetización Laboral"

INGLEHART, R. y WELZEL.I (2005) Modernización, cambio cultural y democracia:

la secuencia del desarrollo humano, CIS, Madrid.

LUPIA, A. 2001. "Delegation of Power: Agency Theory." Published in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.) International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences 5: 3375 - 3377. Oxford, UK: Elsevier Science Limited.

MEC – Área de Educación No Formal (2006) "Desde los centros CECAP hacia un

Plan Nacional de Educación y Trabajo", 2006.

MEC (2008) Ley General de Educación, Ley Nº18437, IMPO.

Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig. (1989). Políticas Públicas, Paris : PUF.

MIDES-INFAMILIA (2008) "El PNET-CECAP, una primera aproximación a su evaluación", Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infamilia, Montevideo.

Mokate, K. (2006). "El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo", en Vera, M. (editor) Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina. Guatemala: MagnaTerra.

NORTH. D. (1990) Institutions, institutional change and economic performance.

Cambridge University Press.

PNET-CECAP (2009) Educación y Trabajo. Aportes para un construcción colectiva, MEC.

PNET-CECAP MEC (2009) "Innovaciones y experiencias pedagógicas", Serie Educación y Trabajo, Nº 1, Montevideo.

PNET-CECAP MEC (2012) "Innovaciones y experiencias pedagógicas", Serie Educa- ción y Trabajo, Nº 2, Montevideo.

SERRANO, C. (2005). “La política social de la sociedad global en América Latina:
nuevos programas de protección social”. CEPAL. Serie Mujer y desarrollo, Nº 70. Santiago de Chile.

SERRANO, G (2010) Buenas prácticas en las universidades de adultos mayores, Universidad Complutense de Madrid, España

UNESCO (2012) Transformar la Educación y Formación Técnica y Profesional

Forjar competencias para el trabajo y la vida

13. Anexo

Pauta de entrevista genérica.[39]

Evaluación general

¿Cuál es su evaluación de la capacitación y la formación para el trabajo que se viene desarrollando en el país?

¿Cómo ha sido la evolución de la capacitación laboral? ¿Ha habido algún cambio importante? ¿Cuáles son las posibles causas de tales cambios? ¿Cuál ha sido la contribución de tales cambios?.

¿Cuál es la importancia asignada a la educación integral y la preparación para el mundo del trabajo en los programas de capacitación?

¿Cómo evalúa los logros en relación al objetivo de brindar formación para el mundo del trabajo?

¿En qué medida estas capacitaciones contribuyen a una mayor y mejor participación social/ciudadana?

Capacitaciones y formación profesional/mercado de trabajo

¿Cuál es la relevancia de la formación profesional en el contexto actual de desarrollo productivo del país y las demandas del mercado de trabajo?

¿Cómo se traduce esta relevancia en el marco de los convenios colectivos? y/o ¿En los planes de capacitación de las empresas?

¿Considera que se ha mejorado la articulación entre las propuestas formativas y las necesidades del sector productivo?

¿Qué opina de los programas pro joven, cecap en la formación y cómo se articula con las experiencias?

39 Se debe aclarar que la misma hizo énfasis divergentes en las preguntas dependiendo los actores y la institucionalidad a la que representaban.

Institucionalidad

En este sentido, ¿Cómo evalúa el rol cumplido por el INEFOP desde su creación?

¿Qué sugerencias daría para optimizar la eficiencia de su gestión?

¿Qué otras instituciones y políticas observa como estratégicas para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo del país?

Se debe aclarar que la misma hizo énfasis divergentes en las preguntas dependiendo los actores y la institucionalidad a la que representaban.

Módulo educación formal- capacitaciones

¿Qué opina del Sistema Nacional de Capacitación Profesional?

¿Cuáles son las instituciones encargadas de brindar capacitaciones desde el mundo del trabajo?

¿En qué medida estas capacitaciones contribuyen a la continuidad educativa?

¿Percibe obstáculos para la articulación con la currícula formal? ¿Cuáles son?

¿Considera que se ha fortalecido la educación formal a partir de estas capacitaciones?

¿Cuáles son las principales contribuciones que tienen estas capacitaciones hacia la educación formal?

¿Cuál es su evaluación de las capacitaciones como puente hacia la educación formal?

¿Cuál es la especificidad de estas capacitaciones que la distinguen de otras propuestas laborales/ educativas?

¿Cree que el reconocimiento y certificación de competencias laborales es una política que ocasionaría repercusiones en el ámbito productivo y laboral?

¿Cuáles?

¿De qué manera se generan capacidades de réplica del aprendizaje adquirido por los trabajadores?

Hoy, el Cuesta Duarte tiene varias modalidades de formación (escuela básica, formación semi-presencial, cursos específicos, escuela sindical superior, convenio con la UdelaR), cuáles diría son los principales objetivos de tales modalidades? Hubo avances en la última década? Qué desafíos tienen para el próximo quinquenio?

¿Qué campos de conocimiento faltan abordar? Actualmente se capacita en salud laboral, economía laboral, género, sindicalismo, etc…

Módulo articulación educación – trabajo

¿Qué opina de la educación dual?

¿Qué opina de las pasantías laborales en empresas?

¿Considera que existe una articulación entre educación y trabajo en estas experiencias?

¿Cómo caracteriza esta articulación? ¿Por qué?

¿De qué manera piensa que es posible mejorar esta articulación?

¿Cuáles son los principales actores que intervienen en esta articulación?

¿Percibe obstáculos para esta articulación entre educación y trabajo?

¿Los participantes de estas experiencias perciben tal articulación?

¿Realizan evaluación que permita analizar la manera en que se da esta articulación?

Difusión

¿Considera que las acciones de las capacitaciones son visibilizadas y difundidas?

¿Qué impacto tiene dicha difusión? ¿Cuál es la estrategia de difusión de las acciones?

Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay

Tomo I

LOS SENTIDOS DE LA EDUCACIÓN EN ADOLESCENTES, FAMILIAS Y REFERENTES COMUNITARIOS

Tomo II

FINES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y MEDIA BÁSICA, PERFILES DE EGRESO Y SISTEMAS DE EVALUACIÓN

Tomo III

CENTROS EDUCATIVOS: UNA MIRADA DESDE Y HACIA LA NORMATIVA EXISTENTE

Tomo IV

INVESTIGACIÓN COMPARADA INTERNACIONAL DE EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS A LA REPETICIÓN ESCOLAR

Tomo V

PROPUESTAS PARA LA VINCULACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

Tomo VI

POLÍTICAS HACIA EL SECTOR DOCENTE
ESTUDIO ANALÍTICO MULTIPAÍS