

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Análisis del programa PROJOVEN desde los modelos  
de capacitación laboral para jóvenes en América  
Latina: el caso uruguayo**

**Ernesto Abdala**  
**Tutor: Francisco Pucci**

1 Resumen.....	3
2. Planteamiento General.....	5
2.1 Objetivos del estudio .....	5
2.2 Preguntas de Investigación .....	5
2.3 Hipótesis de Investigación.....	6
2.4 Metodología.....	6
2.5 Metas del estudio .....	7
3 Desde la teoría: elementos de la relación compleja entre juventud y empleo .....	7
3.1 Juventudes desde la sociología .....	8
3.2 El concepto de juventud como categoría de edad .....	9
3.3 La cuestión social, las políticas sociales y políticas públicas.....	9
3.4 Mercado de trabajo .....	12
3.4.1 Las teorías explicativas del proceso de incorporación al mundo del trabajo .....	12
3.4.2 Mercado de trabajo: cambiante .....	14
3.4.3 El mercado de trabajo en Uruguay .....	16
3.4.4 Inserción laboral vs. social .....	17
3.4.5 Vínculos entre juventud, educación y trabajo .....	18
4. Caracterización empírica .....	20
4.1 Tipología propuesta: tres modelos. ....	20
4.2 El MIFP (Modelo Instituciones de Formación Profesional) .....	21
4.3 El terreno previo para el surgimiento del modelo de PROJOVEN.....	22
4.4 Segunda generación: el Modelo Joven de PROJOVEN.....	23
4.4.1 Descripción y fundamentación conceptual del modelo de PROJOVEN .....	24
4.4.2 PROJOVEN: un programa del modelo joven.....	26
4.5 Una Tercera Generación de programas: componentes formativos y sociales. El ejemplo de Tacurú .....	33
4.5.1 Tacurú: un programa de la Tercera Generación. ....	34
5. Conclusiones.....	38
5.1 PROJOVEN un programa innovador para su momento histórico.....	39
5.2 Luces y sombras de PROJOVEN.....	40
5.3 Algunos aportes del Tercer Modelo visto desde Tacurú .....	43
5.4 ¿Es posible un nuevo diseño?: Dos modelos que se complementan e interactúan..	43
6. Bibliografía.....	46
7 Anexos.....	49
7.1 Experiencia latinoamericana del Modelo de PROJOVEN: algunos aspectos del Projovent en Perú .....	49
7.2 Ejemplos de experiencias latinoamericanas que junto a Tacurú integran el Tercer Modelo .....	51
7.3 Oferta educativas en Tacurú para los jóvenes .....	54
8 Siglas .....	57

## 1 Resumen

La presente tesis se sitúa en el amplio escenario de los programas y políticas de empleo juvenil, particularmente en lo que respecta a la capacitación laboral de jóvenes de los sectores más desfavorecidos. Este estudio se inserta en la línea de investigación de las políticas sociales en el Uruguay a la luz de la dinámica de América Latina analizando, desde la evolución latinoamericana, qué contribuciones pueden realizar estos programas a la construcción de intervenciones en el mediano y largo plazo como políticas de Estado en el país. Las conclusiones de la investigación pueden arrojar información pertinente para el rediseño de futuras intervenciones.

En el contexto de las iniciativas públicas y privadas es posible reconocer diferentes generaciones de programas, por ello aquí se propone una tipología de modelos en capacitación para el empleo de jóvenes. El estudio analiza los diferentes modelos y sus resultados basándose en entrevistas, documentos de diseño y ejecución, junto a la lectura de las evaluaciones de impacto.

En el escenario uruguayo de los programas de capacitación para el empleo de jóvenes sobresale el programa PROJOVEN, pues es posible afirmar que se trata de la intervención más importante en las últimas dos décadas a nivel público. Por su presupuesto, cobertura y grado de innovación no existe intervención comparable focalizada en jóvenes<sup>1</sup> de capacitación para el empleo.

El principal problema que la presente tesis investiga es *¿por qué el Estado uruguayo continúa sosteniendo un programa como PROJOVEN?* Dicha situación se podría justificar si la contrastación con la realidad arrojara que se cumplen algunos de los siguientes argumentos:

- PROJOVEN es un programa que alcanza eficientemente los objetivos propuestos.

- PROJOVEN se retroalimentó de los aprendizajes de sus pares (programas que en la Región integraban el Modelo Joven) y fue rediseñado. Por lo tanto, estamos frente a un programa actualizado y que rompió con las características del “modelo madre” para lograr innovar.

Esta tesis toma al programa PROJOVEN como estudio de caso, justificada la elección en base al rol protagónico que ha tenido PROJOVEN, al menos, en la última década en el escenario de las intervenciones vinculadas a la capacitación laboral para jóvenes. Es un programa que atravesó gobiernos de diferentes tendencias políticas. Y a nivel público, es la principal intervención relacionada con la capacitación para el empleo de jóvenes.

Se analizan los programas PROJOVEN y Tacurú en diferentes dimensiones, entre ellas las siguientes:

---

<sup>1</sup> Los jóvenes pueden ser beneficiarios de dos tipos de programas: a) aquellos focalizados en jóvenes, es decir, son la única población objetivo y b) iniciativas no focalizadas en jóvenes pero que los abarcan, ya que ciertos grupos juveniles cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de dichas intervenciones.

A) PROJOVEN es representante de uno de los tres modelos propuestos en la tipología. Desde esa base se explorará en dos aspectos desde la tipología propuesta: en primera instancia, el desarrollo del programa comparado con la matriz del modelo que integra y su evolución en otros países. Seguidamente, en la interacción con el modelo posterior de intervenciones (Tercer Modelo), verificando si existió una actualización en el diseño del programa, si logró innovar. La tesis utiliza a Tacurú para indagar en este punto.

Esto implica un diálogo entre la acumulación latinoamericana y el caso uruguayo, fundamentalmente desde PROJOVEN y algunas intervenciones posteriores. Para facilitar el aterrizaje de los diferentes insumos se centra el análisis de algunas intervenciones específicas (Projovent y Tacurú). Situando dichos programas con sus pares latinoamericanos dentro de los tipos propuestos.

B) El análisis de la evolución de cómo se han atendidos a los jóvenes más vulnerados desde la oferta de programas. Particularmente desde PROJOVEN, intentando visualizar los elementos que han funcionado en las intervención.

La presente investigación encuentra su justificación en los diversos elementos expuestos, pero entre ellos vale destacar:

- Propuesta de tipología de programas que contribuirá al marco analítico de la sociología.

- Análisis comparado de los modelos en América Latina y Uruguay, por medio de algunos programas.

- Aporte al diseño de programas y al deseado (y necesario) tránsito a políticas, como intervenciones sostenidas en el tiempo.

En el capítulo 2, se expone el planteamiento general de la tesis incluyendo objetivos, preguntas de investigación, metodología y metas del estudio.

En el capítulo 3, se desarrolla el marco teórico desde el concepto de juventud, el mercado de trabajo su evolución; y las teorías que intentan explicar la incorporación de los jóvenes al empleo; los vínculos entre educación y trabajo; qué se entiende por exclusión y vulnerabilidad; y el dilema que enfrentan los programas entre inclusión laboral o social.

Posteriormente, el capítulo 4 está centrado en la caracterización empírica, presentando los modelos propuestos en la tesis vinculados a los programas uruguayos y analizando las experiencias de PROJOVEN y de Tacurú.

## *2. Planteamiento General*

Se exponen a continuación los objetivos del estudio, las preguntas de la investigación, la metodología y las metas del estudio

### *2.1 Objetivos del estudio*

#### *Objetivo general*

Determinar la pertinencia histórica del programa PROJOVEN y en qué medida este programa incorporó el aprendizaje acumulado en la Región. De acuerdo a la tipología de programas de capacitación para el empleo propuesta en la presente tesis, este trabajo se propone explorar la relación existente entre el programa PROJOVEN y una muestra de programas latinoamericanos del Modelo Joven (MJ) y el Tercer Modelo(TM) a nivel de diferentes características en su diseño, ejecución y resultados.

#### *Objetivos específicos:*

- a) Proponer una tipología de programas en capacitación para el empleo de jóvenes,
- b) Realizar un ejercicio de análisis de carácter descriptivo identificando los principales elementos de los modelos: gestión, actores involucrados, objetivos, etc.
- c) Identificar los modelos que interactúan hoy en la propuesta de programas en el marco de las políticas sociales en el Uruguay
- d) Analizar dos o más programas uruguayos representantes de los modelos

### *2.2 Preguntas de Investigación*

En base a lo acumulado en la región y a la luz del caso uruguayo, la presente tesis busca contestar algunas preguntas fundamentales:

- a) ¿Es posible construir un modelo de programas de capacitación para el empleo de jóvenes en el Uruguay? ¿Qué elementos se han verificado que funcionan en los programas uruguayos de formación laboral de jóvenes que pueden conformar parte de dicho modelo?
- b) ¿Qué nivel de interrelación tiene PROJOVEN con sus pares en la Región?, ¿PROJOVEN presenta características propias en el país o sigue las limitaciones y bondades de la evolución en la Región?, ¿El programa PROJOVEN constituye una alternativa sustantivamente vigente o un modelo de intervención caduco que dejó paso, en el contexto latinoamericano, a nuevos diseños?

### 2.3 Hipótesis de Investigación

Como hipótesis de trabajo se considera que a pesar de que existe una importante acumulación en programas de capacitación para el empleo de jóvenes en América Latina, la misma no fue objeto de apropiación por parte de PROJOVEN, llevando a una situación actual que podría caracterizarse en lo siguiente:

- Projovent es una intervención con bajos niveles de innovación y que permanece dentro de un modelo caduco.
- Las bondades del programa en los beneficiarios se cumplen parcialmente. Pero sus efectos no son sostenibles, pues no logra un aumento significativo en la empleabilidad<sup>2</sup> de los jóvenes.

### 2.4 Metodología

La metodología utilizada es de tipo exploratorio con fuentes primarias y secundarias, abarcando aspectos cuantitativos (relacionados con los resultados de los programas) y cualitativos (entrevistas en profundidad).

#### Unidad de Análisis

Para contrastar las hipótesis planteadas se tomó como unidad de análisis al programa PROJOVEN, incluyendo su diseño, ejecución y resultados. Esto contempla los diferentes actores que participan en el programa (jóvenes beneficiarios, Entidades de Capacitación Adjudicatarias – ECAS-, Empresas, Unidad Coordinadora) sus roles, funciones y las etapas en las que intervienen.

Se desarrollaron las siguientes acciones en cuanto a la metodología:

- Análisis de información secundaria sobre PROJOVEN y Tacurú (incluyendo materiales sobre diseño, ejecución, memorias anuales, evaluaciones, etc.).
- Realización de entrevistas semiestructuradas con informantes calificados, directores y técnicos de los programas (ver tabla 1)

Entrevistas a directores o autoridades responsables de los programas	3
Entrevistas a Técnicos de los programas	5
Entrevistas a Beneficiarios	9
Entrevistas a informantes calificados	4
Entrevistas a ECAS	3

<sup>2</sup> Empleabilidad entendida en un concepto amplio, que permita inclusión laboral y social (acceso o reconstrucción de redes sociales) a largo plazo. Más adelante se desarrolla el concepto de empleabilidad, por ahora señalemos que abarca la capacidad de sostener un empleo y lograr otro en caso de perder el actual.

Fuente: Elaboración propia.

- Observación directa a través de las visitas a los programas.

La elección de la metodología se encuentra justificada en la necesidad de obtener la visión integral del programa PROJOVEN. Desde la revisión de los documentos que permiten una cabal comprensión del diseño y las metas propuestas. Con las evaluaciones se conocen los indicadores de procesos y los resultados de los programas posibilitando concluir sobre los logros alcanzados.

Por otra parte, sólo es posible obtener la visión dinámica junto a los aspectos simbólicos y los resultados no buscados en el diseño original de los programas, por medio de las entrevistas semiestructuradas. Mediante esta técnica se capturaron, en el caso de los directivos e informantes calificados, aspectos informales del diseño-rediseño y del proceso de negociación con otros actores que intervienen en la implementación del programa (JUNAE/DINAE). En el caso de los beneficiarios, se buscó identificar aspectos difícilmente medibles con técnicas cuantitativas, entre ellos: trayectorias laborales, autoestima, redes sociales (incluyendo participación en diferentes instancias religiosas, deportivas, etc.). Específicamente con las ECAS, se exploraron el interés por participar en el programa (formación vs. lucro), los procesos de negociación con las empresas para colocar a los jóvenes, los antecedentes pedagógicos y el armado de la currícula.

Se descartó la posibilidad de utilizar algunas fuentes secundarias como la Encuesta de Hogares, considerando que el nivel de cobertura del programa PROJOVEN<sup>3</sup> es tan bajo que no incide a nivel macro, por lo que sus efectos no se reflejarían en este tipo de mediciones.

### *2.5 Metas del estudio*

- Dado el rol protagónico de PROJOVEN en el abanico de intervenciones de capacitación y empleo de jóvenes en el país, determinar hasta qué punto se trata de un programa actualizado e innovador o una intervención caduca.

- Averiguar en que medida el programa PROJOVEN comparte los elementos de un modelo con sus pares latinoamericanos, identificando, si las hubiera, características propias fuera del modelo.

- Revisar la pertinencia del programa PROJOVEN a la luz de las intervenciones posteriores y particularmente con algunos elementos de la experiencia de Tacurú.

### *3 Desde la teoría: elementos de la relación compleja entre juventud y empleo*

Se analizan seguidamente los elementos centrales que conforman el soporte teórico para el presente trabajo desde la sociología y otras ciencias sociales: desde el concepto de juventud, las teorías que intentan explicar la relación que establecen los

---

<sup>3</sup> Como se verá más adelante PROJOVEN tiene un promedio anual aproximado de 900 jóvenes beneficiarios.

jóvenes con el mercado de trabajo, el repaso de la evolución del mercado de trabajo en Uruguay, hasta el término de políticas sociales y públicas, entre otros.

### 3.1 Juventudes desde la sociología

Es posible reconocer una evolución del concepto de juventud en la disciplina desde la segunda mitad del siglo XX. En los enfoques iniciales se destacan los análisis sobre los valores, la cultura, la participación política y social.

La visión particular de esta primera etapa resaltaba el concepto de moratoria social, negándole a la juventud el status de un período propio en la trayectoria vital del individuo.

Los enfoques posteriores, influenciados por los cambios en los mundos educativos y laborales, con la consecuencia directa de la extensión del ciclo juvenil, señalan a la juventud como un período propio de la vida.

Desde la sociología se debe reconocer como un hecho social la organización del tiempo vital de los individuos. Profundas transformaciones en distintos procesos sociales condicionan la forma en que los hombres asumen roles y toman decisiones. En el caso de los jóvenes, con respecto al mundo educativo: el aumento de la cobertura, la permanencia y los mayores niveles alcanzados. En relación al ámbito laboral: la desaparición del empleo de por vida como objetivo (crisis del concepto de pleno empleo). Para el presente estudio interesa resaltar que el concepto de juventud tuvo una evolución muy influenciada por las importantes transformaciones en la educación (cobertura, nivel alcanzado y calidad) y el trabajo. Como se verá más adelante, los cambios en el mundo del trabajo plantean mayores desafíos a las diferentes propuestas de programas en Uruguay y la Región. Uno de los puntos en los que se intentará profundizar es en qué medida las diferentes experiencias tomaron nota de esta nueva realidad, no sólo en el concepto de juventud y sus elementos asociados (por ejemplo, la moratoria, el ensayo y error), sino también en los nuevos vínculos que los jóvenes establecen con educación y trabajo.

Todos estos procesos se encuentran fuertemente segmentados por niveles socioeconómicos en los diferentes grupos juveniles, *es decir, que no sólo se amplía la etapa de juventud, también se diversifica*. Existen muchas formas de ser joven: entre clases sociales en una misma sociedad, en un momento histórico determinado, entre diferentes momentos históricos de la sociedad, etc. } ✓

Desde la sociología mucho se ha escrito sobre la “centralidad del trabajo” en la inclusión social<sup>4</sup>. Particularmente el empleo asalariado ocupó un lugar central en la definición cronológica del tiempo vital. Desde mediados del siglo XX, el concepto de adultez influencia la construcción de un modelo en tres etapas: niñez-juventud (preparación para la vida adulta), adultez (actividad económica y empleo) y vejez (retiro de la actividad productiva). Este modelo propicia que se defina a la juventud como un período de moratoria social (Perez Islas, 2006).

---

<sup>4</sup> Es interesante destacar que, aún frente a las transformaciones de los últimos tiempos, el trabajo continúa ocupando un rol preponderante en la inclusión social de los individuos.

Tres procesos fundamentan la consolidación del concepto de moratoria: la estructuración de la esfera familiar diferenciada del ámbito del trabajo, la consecuente separación de la niñez del ámbito de producción, y la expansión del sistema educativo.

Por último, se debe señalar la distinción entre la transición como movimiento y la transición como proceso de reproducción social. Movimiento entendido como la trayectoria biográfica individual entre la infancia y la adultez. En cambio, proceso incluye los avances y retrocesos de los jóvenes en referencia a la estructura y los transcurso sociales que configuran su subjetividad. Para el presente documento se toma como referencia el concepto de proceso, pues remarca los contextos sociales, escolares y económicos en el tipo de inserción laboral lograda por el joven. (Perez Islas, 2006).

### *3.2 El concepto de juventud como categoría de edad*

El concepto de juventud es ampliamente heterogéneo de acuerdo a diferentes características individuales y sociales. Dentro de la misma categoría de análisis, engloba al joven de 16 años que es jefe de hogar en el barrio Borro o Río o el Cerro y trabaja desde los 10 años, a una joven afrouruguaya del Barrio Sur, quien con 19 años es madre de cuatro hijos y trabaja en el mercado informal y a un joven de 20 años de Malvín o Pocitos y que nunca trabajó y asiste a una universidad. *La heterogeneidad del concepto es importante para encarar el desafío.*

Como referencia la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la juventud entre los 15 y 24 años. Reconociendo a su interior dos grupos: los jóvenes adolescentes (15 a 19) y los jóvenes adultos (20 a 24). Esta división se basa en un proceso ideal y deseable de los jóvenes en dos mundos: el educativo y el laboral. Los jóvenes adolescentes es preferible que permanezcan en el sistema educativo y los jóvenes adultos que realicen una entrada ordenada y paulatina al mundo del trabajo.

Cabe señalar que los cambios recientes (prolongación de la etapa juvenil) han planteado una actualización del límite superior: por esta razón en muchos estudios especializados se lleva hasta los 29 años. Adicionalmente, cada país lo adapta a su propia realidad nacional<sup>5</sup>.

### *3.3 La cuestión social, las políticas sociales y políticas públicas.*

Resulta pertinente definir que se entiende por política pública. No desarrollaremos una revisión a la evolución del concepto de política pública por la extensión que requeriría, simplemente anotar aquí que los contenidos para definirla han ido evolucionando a la par de las sociedades y han dependido de las coyunturas específicas.

Tamayo Sáenz (1997) las define como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios”.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo en América Latina existen países que lo llevan hasta los 35 años

Los autores Oszlak y O Donnell (1984) la entienden como el: “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad civil”

“La vulnerabilidad puede entenderse como un estado de elevada exposición a riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas; o como la reducción de las probabilidades de inserción sociolaboral, si nunca se la tuvo; o de reinserción en caso de haberla perdido”(OIT, 2003).

*Recuadro 1: Juventud, exclusión y excedente económico*

La aceptación de la heterogeneidad y diversidad de la categoría “juventud” es igualmente joven. Durante mucho tiempo, la juventud se visualizó como una categoría universal y neutra.

La noción de “juventudes” se acompasa a los procesos inocultables de segmentación, discriminación y exclusión. Ya no se corresponde únicamente con la etapa de transición de la niñez a la adultez, sino que se correlaciona más bien al grupo de pertenencia; de ahí, las distintas categorías de “jóvenes”.

El excedente económico, la plusvalía, se yergue como límite diferenciador. Los sectores poseedores de excedente, cualquiera sea la edad de sus integrantes, lo usufructúan en consumo y en inversiones aseguradoras de la reproducción de la riqueza. Si se es joven de un estrato social privilegiado, el excedente se utiliza en la moratoria acumuladora de competencias multivariadas y de excelencia, dilatando la inserción laboral hasta lograr el trabajo de calidad deseado. Estos beneficios que disfrutaron determinados –y escasos– jóvenes, se potencian por los procesos de identificación y de codificación entre sus grupos de pares, junto a las vastísimas redes sociales de que disponen.

En el otro extremo, están los jóvenes pobres, indigentes, en contingentes importantes. En una imagen especular, en lugar de estar ungidos por actores “favorecedores”, poseen en su mayoría “carencias o ausencias”, consolidando la reproducción transgeneracional de la pobreza.

Estas desigualdades terminan golpeando a todos, al empobrecer la sociedad, ya que la segmentación y el aislamiento impiden el intercambio enriquecedor y limitan la calidad de vida de la totalidad de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia

La exclusión es uno de los aspectos más preocupantes del actual estado del mundo, entendiéndose por exclusión el quedarse “afuera” del circuito social, sin ser un integrante pleno de la ciudadanía, y sin poder compartir un espacio público común. Estar excluido, abarca así, la pobreza económica y las credenciales educativas de bajo nivel.

La sociedad, al excluir, demoniza en “los ajenos” los aspectos negativos del hombre: todo lo malo está allí, en un proceso de identificación y transferencia. La segmentación en “buenos y malos” incluye la constitución de una sociedad fragmentada en regiones con “muros del buen vivir” y “zonas rojas”.

La sociedad se configura en tres círculos concéntricos. En el central, de dimensiones muy reducidas y fuertemente restringido en su ingreso, habitan “las elites” vinculadas al poder político y económico, que marcan las “normas” legitimadoras de la sociedad. En el segundo (más amplio y más abierto en sus entradas y salidas) están los ciudadanos “normalizados” (según las reglas de legitimación marcadas por el primer

círculo), insertados, que trabajan y/o estudian, con difíciles ascensos sociales que excepcionalmente implican un ingreso al primer círculo y con fácil salida al tercer círculo en cuanto la vulnerabilidad socioeconómica se agudiza. Por último, en el tercer círculo, residen los marginados, en el sentido más abarcador del término, o sea todos los “no normalizados”, los que no cumplen “el tipo ideal”, excluidos del sistema legitimado. (Abdala 2004)

En ideas muy parecidas a las anteriores, Estivill entiende por "exclusión social", a la acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que van alejando e "inferiorizando" a personas, grupos, comunidades y territorios, con respecto a los grupos de poder, los recursos y los valores dominantes. El proceso incluye diferentes dimensiones: económica (ausencia del mundo productivo y del consumo), social (comprende la pérdida de sociabilidad primaria y secundaria), y simbólica (definida por los comportamientos y valores comunes). (Estivill 2003)

La exclusión social, según Castel, (1999), es “el proceso por el cual a ciertos individuos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían la subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado” y se caracteriza por "el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, aquellos que le hacen pertenecer al sistema social y mantener una identidad con éste".

Junto con el concepto de exclusión comienza a manejarse también el concepto de *precariedad* que hace referencia a los procesos de desregulación y flexibilización que se produce en casi toda América Latina en la década de los 90. (Supervielle y Quiñones, 2002)

Como menciona Filgueira (Filgueira C, 1996) “una de las principales consecuencias de la implementación de políticas de ajuste social y estabilización, ha sido la de contribuir a una creciente vulnerabilidad social de amplios sectores de la población de América Latina. La evolución de los índices de pobreza, equidad y situación de empleo muestran que para ciertas categorías de personas la probabilidad de perder el nivel de bienestar alcanzado en un momento anterior se han incrementado”.

Adicionalmente, resulta sumamente interesante entender la vulnerabilidad asociada a los diferentes elementos que la propician a nivel de la juventud y de la población en general. Entendida “la vulnerabilidad como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativos para el logro de retornos materiales y simbólicos y para la integración social [...] ciertos atributos como la educación ocupacional, determinadas ocupaciones, etnia, edades y sus combinaciones, señalarán tipos y grados de predisposición” (Filgueira C. 1996).

Profundizando con Filgueira estos conceptos pueden comprenderse mejor en la relación que establecen las capacidades de movilizar recursos (expresada como atributos individuales) y la estructura de oportunidades de la sociedad (expresada en términos estructurales como Mercado, Sociedad y Estado) El concepto de vulnerabilidad que expresa una relación entre recursos individuales y estructura de oportunidades” (Filgueira C, 1996).

“Edad, educación, nivel ocupacional, ingreso, no son sólo atributos que permiten ubicar a los individuos en una escala de estratificación, *son también recursos materiales y simbólicos* que pueden ser invertidos y utilizados para preservar o mejorar niveles dados de bienestar” (Filgueira, C 1996, citado por Barrera<sup>6</sup>, 2006)

### 3.4 Mercado de trabajo

Interesa señalar algunos conceptos sobre el mercado de trabajo que luego servirán para contrastar los logros y las propuestas de los programas. Siendo que este constituye el escenario donde las intervenciones buscan insertar a sus beneficiarios.

La problemática de la inserción laboral de los jóvenes es uno de los procesos sociales que ejemplifica cómo al interior de las sociedades se reproduce la desigualdad socioeconómica en base a las diferentes características sociales de los individuos.

#### 3.4.1 Las teorías explicativas del proceso de incorporación al mundo del trabajo

Es posible identificar dos enfoques analíticos disímiles en el campo de las teorías que explican el nivel de inserción laboral de los sujetos.

La Teoría del Capital Humano (enfoque económico tradicional) que tuvo su origen en los trabajos de Becker en la década del 50. En ella se afirma que es posible pronosticar los itinerarios laborales (logros y resultados en el mercado) de los individuos teniendo en cuenta la relación entre la inversión en educación y formación para el empleo realizada por los trabajadores. La concepción encuadra la problemática como el resultado de los recursos y esfuerzos individuales en un marco de competencia sin atender a factores estructurales de los mercados.

Como alternativa a la misma se elaboraron otras posturas que intentaron explicar cómo la inserción laboral y las posibilidades de carreras están condicionadas y dirigidas por diversos tipos de fuerzas estructurales, de este modo podemos distinguir que:

- Desde la Teoría de los Mercados Segmentados y las Trayectorias Laborales se establece la existencia de determinados segmentos claramente diferenciados dentro de la estructura de los mercados laborales (Mercados Primarios y Mercados Secundarios) a los que se asocian determinadas secuencias de inserción y movilidad típicas vinculadas a roles y posiciones fijas( uno ofrece puestos vinculados con los niveles gerenciales o de conducción y el otros destinado a puestos de subordinación y menor nivel de calificación y salario).
- Desde la Teoría de Competencia por los Puestos elaborada por Thurow (1983), se proporciona la explicación de la existencia de un momento de “competencia por puestos de trabajo estructuralmente determinados” donde las oportunidades dependerán no de las cualificaciones laborales, si no del “potencial de

---

<sup>6</sup> Barrera, Verónica. Activos y estructura de oportunidades. Jóvenes y mujeres: Las desventajas de las estrategias de inserción laboral de los grupos vulnerables en el Uruguay. En publicación: Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socio-económicos y culturales en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2006.

formación” de los trabajadores en función de sus características y recursos. Como el mercado de trabajo no opera ajustando la oferta y la demanda, para muchos jóvenes la etapa de inserción laboral significará un “período de espera o moratoria”.

- Otras líneas teóricas de explicación del fenómeno corresponden a aquellas que analizan las Variantes Societales e Institucionales (Eping - Andersen, 1990 y 1993): en los mercados laborales es improbable que se logre una estabilidad sólo a partir de las fuerzas competitivas existentes, se impone como necesaria la intervención de instituciones sociales (Estado u organizaciones colectivas de trabajadores y empresarios) que regulen e incentiven el reparto de la educación y formación en los ámbitos laborales y la transferencia de calificaciones entre empresas y entre trabajadores adultos y nuevos.

Las dos tradiciones convencional y alternativa (provenientes desde la sociología y la economía) plantean, por lo tanto, posturas contrapuestas en el análisis de los Mercados Laborales: una enfatizando a los individuos y otra a factores estructurales de los mercados. Sin embargo, y como consecuencia de esta división, no logran profundizar ni explicar los fenómenos en forma completa.

Por tal motivo, actualmente se propone una mirada integradora de las dos visiones anteriores, entendiendo que existe un punto común entre ambas que reside en el supuesto de una interconexión universal en el juego entre oferta y demanda, donde intervienen tanto las características individuales como las estructuras.

Dentro de este marco de referencia unificado, la interpretación de la inserción de los logros laborales de las personas se podría explicar a partir de la interacción entre procesos microsociales (conductas de los individuos) y macrosociales (estructuras de oportunidades).

En referencia particular a los jóvenes -y como consecuencia de este entramado teórico - queda claro que los logros ocupacionales no podrán ser explicados sólo a partir de las características y los resultados del tránsito entre posiciones y conductas de varias esferas de la vida social (familia, educación, ocupación) sino también en relación con la oferta de “puestos existentes en el mercado”.

En resumen, estas perspectivas más integradoras, intentan avanzar en la comprensión de las múltiples y complejas situaciones socio-laborales por las que los jóvenes atraviesan actualmente, buscando profundizar también la interpretación de las modificaciones en el plano de sus vivencias y pautas comunes de relacionamiento. Más específicamente, se busca reconocer algunos cambios experimentados en los modelos y procesos de entrada a la vida adulta, entendiendo a esta etapa como un momento de transición, no sólo concebida desde el sentido clásico de moratoria social sino también, como un proceso en el que cobra mayor relevancia el paso del mundo de la formación al del trabajo, entendido como la plena inserción sociolaboral.

Asimismo, desde este enfoque, se entiende que los itinerarios socio-laborales juveniles son algo más que historias de vida personales y aisladas: constituyen, también, un reflejo de las estructuras y de los procesos sociales en los que se enmarcan. Procesos en los que los jóvenes participan y que configuran, a partir de su propia individualidad y de las relaciones e interacciones que establecen con los otros diariamente. De allí que,

en las investigaciones, además de la consideración de las condiciones objetivas en las que se desarrollan dichos recorridos, adquiera relevancia la interpretación del sentido subjetivo que los jóvenes les dan a sus prácticas, sus opiniones, sus aspiraciones, sus planes y sus proyectos para la construcción del futuro.

### 3.4.2 Mercado de trabajo: cambiante

La evolución del mercado laboral (o de los mercados laborales) en los noventa en América Latina con fuertes cambios produjo mayor informalidad y precarización. Se señalan como los principales elementos causantes de estas transformaciones:

- La crisis del Estado benefactor
- La reestructuración productiva
- Los nuevos mecanismos en la regulación de las relaciones laborales

Estas transformaciones impactaron en la estructura productiva y social en todo el mundo, tornando más duro y exigente el mercado de empleo el cual comenzó a demandar mayores calificaciones generando así profundas desigualdades, pero se profundizó en los países de la región que comenzaban a vivir una creciente desigualdad social reflejada en la concentración de la riqueza, la consolidación de la pobreza y el mantenimiento de altas tasas de desempleo y precarización del mercado laboral. (Abdala, 2001)

Estos cambios resultan en un mercado laboral heterogéneo y fragmentado: no existen marcos de referencia precisos. Es un nuevo escenario con mayor dinámica, inseguridad y grandes grupos de excluidos. Los jóvenes conforman uno de los grupos etarios con mayor grado de vulnerabilidad; presentando altos niveles de desempleo y subempleo, los jóvenes ganan el 60% del sueldo de un adulto en el mercado latinoamericano.

Cabe reconocer que el nivel de vulnerabilidad juvenil (o el déficit de trabajo decente de un joven) se ve reforzado por la sumatoria de ciertas variables: bajo nivel educativo y socioeconómico, ser mujer, pertenencia a grupos étnicos, residencia en el área rural, etc. Por lo tanto, podemos concluir que el vínculo que establece un joven con el mercado de trabajo puede ser tan heterogéneo como el concepto de juventud y los diversos grupos de jóvenes que se encuentran en su interior. Se podría afirmar como forma de caracterizar el mercado laboral, además de la evidente división para su análisis entre urbano/rural o formal/informal, que existen tantos mercados laborales como grupos de jóvenes activos. Es importante señalar que se ha constatado, en diversos estudios, que la vida laboral de grandes contingentes de jóvenes vulnerados transcurre en uno de estos mercados (precario, informal, subempleado, con baja calidad del empleo, etc.) y les resulta muy complejo lograr el tránsito a otro aunque sea por cortos períodos<sup>7</sup>

Por otra parte, las situaciones antes mencionadas no afectan al colectivo juvenil de igual modo, sino que están fuertemente influenciadas por otras variables vinculadas a desigualdades sociales en relación con el nivel educativo que poseen, los recursos

---

<sup>7</sup> Las pasantías incluidas en los programas del modelo joven, como lo es PROJOVEN, sirvió en muchas oportunidades, para los jóvenes beneficiarios como el primer contacto con una experiencia de trabajo formal. Esto tiene una gran importancia relacionado con la accesibilidad y la llamada cultura del trabajo.

económicos de los hogares de los que provienen, el capital cultural y social adquirido y también según el sexo. Las mismas aparecen como condicionantes que configuran diferentes itinerarios iniciales que luego se traducen, en muchos casos, en diversas formas de exclusión social.

Es indispensable profundizar en el estudio de dichas características si se desea contar con cifras significativas para explicar el disímil desempeño laboral que tiene este grupo en la educación, la formación, la capacitación y la empleabilidad.

El problema que afecta a los jóvenes no es despreciable si se considera que períodos largos de desempleo erosionan el capital humano con el que cuenta el joven, bloquean una inserción adecuada en una carrera profesional o técnica, menoscaban la capacidad productiva inhibiendo la independencia económica, la formación de una familia y la integración cabal a la sociedad civil junto a la asunción de los roles como ciudadano. El desempleo también es un factor negativo en la búsqueda de empleo pues, los empleadores usan el antecedente laboral como factor de elección de la mano de obra.

En Uruguay, producto de las transformaciones del mundo laboral (acentuadas por las crisis económicas, por ejemplo del 2002) puede percibirse la heterogeneidad de la exclusión y la vulnerabilidad al comparar las diferentes regiones del país y al observar los distintos segmentos dentro de cada departamento. Aparecen nuevas vulnerabilidades que, en el panorama macro, identifican la diferente precariedad de las regiones, y al interior de los departamentos, la fragilidad distinta de cada sector social: junto a los pobres estructurales aparecen los nuevos pobres.

De este modo, se impone la vulnerabilidad de una parte importante de la población uruguaya —vulnerabilidad entendida como la probabilidad incrementada de perder la inserción social alcanzada, en el grado que se tuviera, o de no conocerla para los que nunca la tuvieron—. Se encuentran integrantes de los estratos medios bajos que se acercan a la línea de pobreza y los pobres estructurales que ven alejarse las expectativas de recuperación. Estos niveles de pobreza conspiran contra el concepto de los jóvenes como recurso estratégico del desarrollo (ver recuadro 1).

La exclusión es característica en las sociedades de América Latina, considerada la zona de mayor iniquidad en el mundo. Estas sociedades resultan complejas, competitivas, con decaimiento de la seguridad y la estabilidad, con extensos grupos de pobreza “dura” y marcada segregación ecológica y aislamiento en la vida ciudadana.

*Recuadro 2: Los jóvenes como un recurso estratégico del desarrollo*

Una sociedad enfrentada al cotidiano desafío de su renovación biológica tiene como requerimiento concebir y establecer procedimientos adecuados para proteger biológicamente su propia reproducción y para asegurar una adecuada socialización de sus nuevas generaciones, para que éstas puedan asumir, desde ya y en el futuro, los roles sociales, los comportamientos, los conocimientos y los valores adecuados a la continuidad de la sociedad en el tiempo. De ahí que el tratamiento de la juventud sea una dimensión crucial en la supervivencia y desarrollo de la sociedad. De la capacidad que tenga una sociedad de salvaguardar los patrimonios biológicos de las nuevas generaciones, de socializar a los jóvenes en los valores fundamentales que definen su existencia como sociedad, de formarlos en la cultura y el conocimiento apropiados al nivel de desarrollo de los países que figuran en la frontera de la transformación científica y tecnológica, de establecer condiciones de equidad en el acceso a los bienes

materiales y culturales para preservar las bases sociales de la democracia, de evitar la pérdida de futuros recursos humanos por la vía de la formación y capacitación adecuadas para todos y de formar a los que van a ser sus ciudadanos con capacidad y responsabilidad para ejercer sus derechos soberanos, depende el desarrollo venidero de las presentes sociedades nacionales.

En un mundo de permanentes cambios, la juventud pasa a tener un papel de mayor relieve que en el pasado. Para la sociedad ya no se trata, tan sólo de asegurar su reproducción colectiva, sino que se presenta el problema de contar con individuos capaces de aprender a lo largo de sus vidas. La reconversión industrial y social en Europa ha puesto de relieve que, cuando el cambio es excesivamente acelerado, los hombres adultos no logran reciclarse en todos los casos, no sólo en las competencias específicas, sino también en las actitudes. La plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con la naturalidad del “iniciado” a las nuevas formas de organización social, ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación. De la capacidad de nuestras sociedades para formarlos para un mundo cambiante y de la habilidad de apelar a los jóvenes para incorporarlos a actividades que requieren de tecnologías y procedimientos modernos, dependerá la adaptabilidad de las sociedades, ya no sólo a una etapa inmediata, concebida como de estabilidad luego de un ascenso –ya se llame sociedad moderna o sociedad posmoderna- sino a un tipo de modalidad social que seguramente regirá a lo largo de todo el siglo XXI, que se definirá por una permanente impregnación de la ciencia y la tecnología en el quehacer social por un cambio constante en las maneras de sentir, de pensar y de hacer los hombres.

*Fuente: Rama, 1992.*

### *3. 4.3 El mercado de trabajo en Uruguay*

El fuerte endeudamiento que sufrió la economía del país, condicionó el posicionamiento de los gobiernos de turno hacia una apertura e integración paulatinas a los mercados internacionales sustituyendo, de este modo, el desarrollo “hacia dentro”. La instauración de un nuevo modelo económico incluyó la liberalización del mercado, el fuerte ajuste fiscal y la reforma del mercado laboral.

La implantación de estas medidas se llevó a cabo en el entendido de que, a largo plazo, se favorecería la productividad nacional, mediante la caída de la inflación y el aumento de la inversión privada. De acuerdo con la OIT, Uruguay incrementó su productividad durante el período 1990-1998; en un 1.9%.

Sin embargo, el país comienza a vivir una creciente desigualdad social reflejada en la concentración de la riqueza, la consolidación de la pobreza y el mantenimiento de altas tasas de desempleo con una precarización del mercado laboral. Estos resultados sorprenden y no parecen corresponder a los costos transitorios y necesarios del inicio de la implantación del ajuste, tal como fueron planteados en las primeras etapas de su diseño: se preveía que en el corto y el mediano plazo, se produciría una caída del empleo público por abatimiento de la inversión pública, frente a una mayor carga impositiva y mayores límites fiscales a la protección social.

A partir de 1990, el producto y el empleo aumentaron en la región; sin embargo, la tasa de desempleo se mantuvo elevada.

En Uruguay, la debilidad de la innovación tecnológica y la escasez de recursos, sumado a las exigencias de productividad de ciertos sectores puntuales, han creado un mercado laboral difícil para todos y doblemente difícil para los jóvenes. Existe una alta proporción de población joven, lo que implica que cada año, cada mes salen al mercado laboral nuevos jóvenes. Si a lo anterior sumamos la cada vez mayor participación de la

mujer en el aparato productivo, es entendible que la perspectiva de obtener un trabajo para cualquier joven (especialmente si no está bien capacitado) es sombría. (Abdala, Ramírez, 2002)

Por otra parte, junto al mantenimiento de la tasa de desempleo global, se comprueba que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo son de baja calidad, no incluidos en el sector moderno del empleo, de gran inestabilidad, de carácter efímero, sin protección social, correspondientes al sector informal (Abdala, 2002).

Uruguay atraviesa estos cambios globales y ello agudiza la heterogeneidad y la iniquidad prevaleciente desde sus orígenes mismos. Los desempleados, la mano de obra que emigra del medio rural, los pobres urbanos tienen poco margen de acción ante estas nuevas reglas que se imponen. Se reproducen los nuevos círculos viciosos de largo desempleo, desactualización de las pocas habilidades, bajos ingresos y baja calificación.

La desregulación del mercado en general incluyó la desregulación del mercado laboral en particular sustituyéndose el modelo taylorista: el trabajo en sucesivas transformaciones, se flexibilizó y desapareció el paradigma del pleno empleo (Abdala, 2001).

#### *Recuadro 3: América Latina transformaciones del mercado laboral*

Si se analiza el interior del empleo, se comprueba la transformación del mercado de trabajo que se cristaliza en su segmentación por aumento de la informalidad, de la microempresa y el cuentrapropismo. OIT señala que para el sector no agrícola las pequeñas y medianas empresas representan el 20.2% del sector informal para 1990 y el 23,1% para 1996, mientras que en el sector moderno, las grandes empresas disminuyen del 33% (1990) al 29.6% (1996).

La informalidad, entendida como «las ocupaciones que quedan fuera del sistema laboral moderno» (PRELAC, 1987), representa el 55.7% del empleo no agrícola para 1990-1994; 57% en 1995 y 58.7% en 1998 (OIT, 1995, 1996, 1998). El 85% de los nuevos empleos generados entre 1990 y 1994 son inestables, de baja remuneración, con escasa o nula protección, de alta precariedad y flexibilidad.

Según CEPAL y OIT, estos resultados obtenidos muestran que el crecimiento y el aumento del empleo no significan incorporación y absorción laboral. El dinamismo que a través de la reactivación de la economía se generaría a partir de los segmentos beneficiados por las reformas y que habría absorbido el desempleo evitando los altos costos sociales no se ha producido en los niveles esperados (CEPAL, 1998). El modelo laboral emergente y flexible exige un nuevo nivel de calificación para mantener la empleabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

#### *3.4.4 Inserción laboral vs. social*

En Uruguay, el incremento del desempleo, del subempleo y de la informalidad se hace más rígido y se refuerza en el crítico sector de los jóvenes. El tipo de inserción de los jóvenes vulnerables se constriñe, en general, al sector de alta informalidad. Cuando consiguen un empleo éste es de menor salario y menor protección social; de mayor precariedad e inestabilidad que el de los adultos. Si bien es poca la información con que se cuenta en relación con los contratos de trabajo juvenil, se puede afirmar que, en la mayoría de los casos, los jóvenes trabajan sin contrato y sin seguridad social. Son precisamente los grupos más jóvenes los que participan con mayor intensidad de estas reglas del nuevo juego laboral.

La precarización resultante cambia la naturaleza del trabajo al debilitar los nexos y compromisos entre trabajadores y empresas, factores claves para incrementar la productividad y mejorar la calidad del empleo.

Para los jóvenes, al igual que para otros segmentos de la población, el trabajo es fuente de ingresos y representa una oportunidad de inserción social y de realización siempre que se trate de trabajos de buena calidad y que favorezcan la socialización. Si el trabajo no llega o es de mala calidad, la vida se impregna de fuertes sentimientos de postergación y frustración, lo que conspira contra la cohesión social, la integración.

En suma, la inequidad imperante en Uruguay se visualiza también y mayoritariamente en los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian), las mujeres pobres (fundamentalmente adolescentes), los habitantes pobres de campo.

#### *3.4.5 Vínculos entre juventud, educación y trabajo*

La segmentación social vinculada a las dimensiones de educación y trabajo transforman la inequidad en exclusión social, especialmente si a la variable edad se agregan las de género (más aún, si las mujeres tienen hijos a su cargo) y las de pertenencia al medio rural, consolidando de este modo la reproducción transgeneracional de la pobreza.

El incremento de la fuerza laboral en Uruguay, como en el resto de América Latina, se encuentra relacionado con el aumento de la cantidad de personas en edad de trabajar y la evolución de la economía, las condiciones económicas propician o desalientan la incorporación de nuevos trabajadores activos. Esta situación se enfrenta de distinta forma. Así, mientras en algunos casos la desaceleración del crecimiento económico lleva a que personas previamente inactivas se vuelquen al mercado laboral para recomponer los ingresos de los hogares –principalmente mujeres y jóvenes y en ocasiones también niños-, en otros, la respuesta es en sentido inverso, puesto que la larga duración del desempleo y las dificultades para la inserción laboral son tan grandes que provocan desaliento y retracción de la oferta laboral. Paralelamente, en la decisión de participación, comienzan a operar ciertos costos de oportunidad de la inserción laboral: el cuidado de los niños o las tareas domésticas, en el caso de las mujeres, y la participación en el sistema educativo, en el caso de los jóvenes. (Diez de Medina, 2001)

El fenómeno del aumento de la fuerza laboral urbana se fortalece con los procesos de urbanización y el aumento de las tasas de fecundidad observada en los hogares de menores ingresos.

Se constata que los niveles de escolaridad y calificación de la población joven han venido creciendo a lo largo de la década. Si se considera la estructura de la calificación alcanzada en función de los diferentes quintiles de ingresos y clima educativo del hogar, se manifiesta una clara diferenciación: la correlación planteada se expresa en que los hogares de mayor ingreso y clima educativo obtienen alta calificación y los de bajos ingresos y clima educativo porcentajes de baja o nula.

La deserción al sistema educativo formal, ligada a la baja calificación plantea serios desafíos para el joven en su vínculo con el mercado laboral, puesto que los niveles de calificación que alcanzan no van a constituirlos en un grupo empleable dadas las exigencias actuales provenientes de la esfera económica y las crecientes demandas de capacitación por parte del mercado laboral. Esto plantea importantes retos para los programas de formación profesional que deberán aumentar la empleabilidad compensando el aprendizaje de competencias que los beneficiarios no obtuvieron en su corto tránsito por el sistema educativo.

*Ofrecer un único diseño de educación formal, implica ignorar la heterogeneidad de las juventudes.* Esta situación lleva a pensar que lo más conveniente sería atraer permanentemente a los más jóvenes hacia un sistema educativo regular (o de formación profesional) que cubra sus expectativas, atendiendo las particularidades de la población destinataria, y que mantenga una estrecha relación con el sector productivo.

La participación en la fuerza laboral de los jóvenes atenta contra la asistencia a la educación, especialmente en los grupos de población entre 15 y 19 años, aunque también ocurre este fenómeno en los grupos de los adultos jóvenes.

Considerando el grupo de menor de edad de los jóvenes –de 15 a 19 años-, se produce un aumento significativo en la asistencia a la educación. Sin embargo, esto no se traduce en bajas significativas en la tasa de participación en el mercado de trabajo.

*Recuadro 4: Datos de una relación compleja: jóvenes uruguayos y el acceso al empleo de calidad.*

En los últimos 2 años, la tasa del desempleo en el Uruguay se ha ubicado en el entorno de 13% de la Población Económicamente Activa y los menores de 25 años constituyen más del 50% de esos desempleados. Esta situación es particularmente grave entre los jóvenes de menores ingresos. La tasa de Actividad de los jóvenes entre 18 y 24 años es del 69%, lo que nos habla de un segmento de población mayoritariamente activo. Gran parte de ellos están trabajando exclusivamente, otros trabajando y estudiando y muchos buscando trabajo. La tasa específica de desempleo para ese grupo etario es del 30% y es más alta aún entre las mujeres (37%), quienes son además mayoría entre los jóvenes que no estudian ni trabajan.

En una proyección de los datos para el total de la población uruguaya entre 18 y 24 años, encontramos que el 21% de ellos no estudia ni trabaja

Un tercio de los jóvenes uruguayos trabajan y ya no estudian. Pero no todos porque hayan finalizado el Ciclo Básico obligatorio. El 22% de ellos tienen sólo Primaria y el 34% sólo Ciclo Básico cursado (en el sistema educativo uruguayo, son nueve años de educación formal).

Fuente: INE y documentos de PROJOVEN

La educación formal en Uruguay muestra un campo segmentado según cobertura, nivel alcanzado y calidad de la educación, según estrato social. El acceso a la educación se amplió, pero con discriminación negativa hacia los sectores sociales más desfavorecidos: registran mayor ingreso tardío a la educación secundaria, altas tasas de repetición, elevadas tasas de atraso escolar en algún momento del ciclo; y un menor ingreso a la secundaria, comparados con sus pares jóvenes de clima educativo y quintil de ingresos altos.

El impacto efectivo de los logros educativos y formativos de los jóvenes pertenecientes a los sectores desfavorecidos está francamente por debajo del de los países desarrollados. Toda esta problemática debe ser leída, además, en el marco de la “devaluación de las credenciales educativas”, ya que se exigen más años de preparación para las mismas tareas. Según CEPAL (2000), la educación formal comienza a ser discriminativa para el ingreso al mercado formal de trabajo a partir de los 12 años de escolaridad.

El abandono prematuro de los sistemas de formación educativa menoscaba las probabilidades de los jóvenes de convertirse en adultos polivalentes y funcionales a las nuevas estructuras del empleo. La segmentación del mercado laboral se vuelve más discriminativa y marcada en el trabajo juvenil, dado que las credenciales, las destrezas, las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental exigidos para el ingreso a los segmentos laborales modernizados son casi exclusivos de los jóvenes de las clases favorecidas.

Los estratos de altos ingresos se benefician de la expansión del empleo, al absorber los mejores trabajos. Poseen y disfrutan de moratoria, que significa la posibilidad de aplazamiento de la consecución de un trabajo hasta alcanzar la plena madurez, con la consiguiente acumulación de años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo-error y de amplias experiencias de socialización (Jacinto, 2002). Estos jóvenes carecen del apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes pobres para su sobrevivencia, hecho que también trae aparejado el abandono de la educación y la capacitación formal.

Asimismo, los jóvenes pobres carecen de redes sociales protectoras, hecho altamente significativo en un contexto donde el 50% de los reclutamientos para el trabajo juvenil se realiza gracias a redes familiares o grupales. La discriminación en el acceso a la educación y formación de buena calidad se ve reforzada, además, por la discriminación ecológica: vivir en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potencian el aislamiento. En sociedades con crecientes niveles de escolaridad de su población más joven, el incremento de las tasas de participación implica que en muchos casos figuren categorías de jóvenes de lenta y difícil incorporación al empleo. Unas de ellas es el grupo de las mujeres, quienes se incorporan con pocas probabilidades de inserción laboral, y los más jóvenes, donde prevalece la inexistencia de hábitos y habilidades básicas compatibles con las normas del trabajo formal que dificultan enormemente el éxito buscado.

#### *4. Caracterización empírica*

##### *4.1 Tipología propuesta: tres modelos.*

En el marco de las políticas sociales en América Latina, existe en la región un importante abanico de experiencias en las que la capacitación laboral ha sido aplicada como instrumento en estrategias de lucha contra el desempleo juvenil, cuyo desarrollo puede ser ilustrado por medio de tres modelos diferenciados:

a) El modelo institucional a partir de las Instituciones de Formación Profesional, que se denominará MIFP (Modelo Instituciones de Formación Profesional)

b) El modelo centrado exclusivamente en jóvenes desempleados y en situación de desventaja al que llamaremos Modelo Joven (MJ). que, en parte, surgió pretendiendo ser una solución a los cambios experimentados por el mercado laboral.

c) Por último, se esbozará un posible Tercer Modelo (TM) que conjugue la evolución histórica priorizando aspectos específicos como la inclusión social y la ciudadanía.

Por los objetivos en la presente tesis no desarrollaremos exhaustivamente los distintos modelos. El trabajo se centra en el Modelo Joven y su análisis a la vista del Tercer Modelo, en la medida que representa una nueva generación de programas en construcción, conjugando la evolución y la acumulación histórica de la tipología propuesta.

Se pretende realizar algunas observaciones que sirvan para contextualizar el camino recorrido en el campo de la capacitación laboral para jóvenes puntualizando en los tres modelos.

Sobre el MIFP<sup>8</sup>, si bien se harán referencias posteriores al mismo enmarcadas en la “contraposición” con el Modelo Joven (MJ), queremos simplemente señalar aquí que el MIFP se basa y surge en relación con la institucionalidad en el campo de la formación y la capacitación profesionales en la región. Desde los cuarenta, se desarrollaron las IFP con representación tripartita en el ámbito de la educación no formal, orientadas a la recalificación de trabajadores; y las instituciones de Educación Técnica Media (ETM) en el sistema educativo formal dirigidas a la formación de técnicos de nivel intermedio.

En la evolución histórica de los programas de capacitación para el empleo esta tesis propone tres modelos: el tradicional, el modelo joven y el nuevo modelo. Uruguay se encuentra en sintonía con estas etapas de intervenciones: es posible reconocer dentro del modelo joven al programa PROJOVEN y en el marco del nuevo modelo a intervenciones como Tacurú.

#### *4.2 El MIFP (Modelo Instituciones de Formación Profesional)*

Tal como ya señalamos y en relación con la institucionalidad en el campo de la formación y la capacitación profesionales en la región y desde los cuarenta, se desarrollaron las Instituciones de Formación Profesional (IFP) con representación tripartita en el ámbito de la educación no formal, buscando la recalificación de trabajadores, y las instituciones de Educación Técnica Media (ETM) en el sistema educativo formal dirigidas a la formación de técnicos de nivel intermedio.

---

<sup>8</sup> Para mayor referencia ver Anexo 9.1

El objetivo explícito era el de cubrir el vacío dejado por el sistema educativo formal ante el proceso de industrialización.

Durante los años cincuenta y a comienzos de los sesenta, la problemática de la educación y del trabajo en América Latina fue abordada fundamentalmente desde la formación profesional. Las IFP se consolidaron técnicamente, definiendo un campo de acción propio y ganaron un lugar reconocido y destacado en sus países.

A partir de la década de los sesenta, se produjo también en la región una importante expansión del nivel medio y de la universidad, no coexistente con la expansión de los mercados de trabajo. Este desfase entre la oferta del sistema educativo y la demanda de puestos de trabajo no permitió cubrir la necesidad de contar con mano de obra de nivel intermedio, con características específicas de capacitación tecnológica.

En la década de los ochenta, se empieza a desarrollar un movimiento hacia la transformación del nivel medio de enseñanza, para coordinarlo con las necesidades del despegue económico que se preveía. Se implanta el nivel medio profesionalizante en varios países.

#### *4.3 El terreno previo para el surgimiento del modelo de PROJOVEN*

En la actualidad, ante un mundo del trabajo signado por el cambio acelerado, multifacético e imprevisible, la revisión se torna prioritaria para la formación y adopción de políticas de formación profesional acordes con las nuevas necesidades. Las transformaciones operadas en el propio campo de la formación profesional desdibujan e invalidan los parámetros y juicios clásicos que anteriormente se habían aplicado a su desempeño.

El concepto de formación profesional ha sufrido una notoria evolución y ya no es todo lo claro, delimitado, explícito y relativamente consensual que llegó a ser hasta hace algunas décadas. Más intrincado aún es el universo de actores y vías que aparecen en el escenario de la formación profesional.

Con la crisis del modelo económico que vio nacer la modalidad aprendizaje (principal metodología de formación utilizada por las IFPs desde sus comienzos), y la ampliación de la cobertura de la educación media en los países latinoamericanos, ya a fines de los setenta se comenzó a hablar de la crisis de esta modalidad. De hecho, se fue registrando una tendencia decreciente en la cantidad de matriculados.

En sus comienzos, la población objetivo de las IFP no provino de los sectores más desfavorecidos sino de aquellos que contaban con la ventaja de poder insertarse en los sectores formales de la economía. Sin embargo, a principios de los años 1970, se empieza a producir el llamado “viraje hacia lo social”, que se dio a partir de un reconocimiento de la magnitud de los sectores informales en la economía de la región, y de su constatación como componentes estructurales de la configuración económica regional. Aparecen así programas específicos dirigidos a población en desventaja, como por ejemplo el sector informal, urbano o en zonas rurales.

#### 4.4 Segunda generación: el Modelo Joven de PROJOVEN

Durante el período de vigencia del modelo de sustitución de importaciones, de aumento de la producción industrial nacional, el empleo crecía simultáneamente con la producción.

La instalación del problema del desempleo juvenil como un fenómeno estructural y permanente, reclamaba la aparición de otro tipo de medidas en términos de formación. Adicionalmente y debido a que se contó con el apoyo financiero de organismos multilaterales se empieza a ejecutar una nueva generación de políticas de formación para el empleo de jóvenes, intentando dar mayor flexibilidad y llegada a la poblaciones más vulnerables. Los Ministerios de Trabajo (en la mayoría de los casos) tienen una participación activa en el diseño y/o ejecución del “Modelo Joven” (MJ).

El MJ se implementó en distintos países de América Latina. Si bien el modelo inicial comenzó aplicándose en Chile, se extendió con cierta rapidez y con algunas adaptaciones a las realidades nacionales a varios países de la región (ver tabla 2).

*Tabla 2: Algunos programas del Modelo Joven según país, fecha de inicio y si se encuentra o no en ejecución.*

Nombre del Programa	País	Año de inicio	En ejecución
Chile Joven	Chile	1993	NO
<b>Projovent</b>	<b>Uruguay</b>	<b>1994</b>	<b>SI</b>
Proyecto Joven	Argentina	1997	NO
Projovent	Perú	1995	SI
Quisqueya Joven	República Dominicana	1996	NO
Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes	Colombia	1996	NO
Plan de Empleo Joven	Venezuela	1995	NO

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se define qué se entiende por estos programas, mencionando sus características principales.

En primer lugar, y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes, comparten la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe prepararse a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de las fluctuaciones del mismo (OIT/Cinterfor, 2006).

Se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta, dentro de lo que se conoce como políticas sociales “focalizadas”.

En sus versiones más innovadoras, buscan una combinación de recursos públicos y privados que permitan trabajar simultáneamente sobre la oferta laboral y sobre la demanda de empleo.

Las nuevas políticas representan un cambio en el papel del Estado: éste adopta un papel subsidiario, abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control.

También resulta delegada la cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, orientada por las denominadas “señales de mercado”.

El MJ parte de una visión crítica de los sistemas públicos de formación profesional<sup>9</sup>, proponen un sistema alternativo caracterizado por:

- a) Sostener que la capacitación laboral debe ser flexible, y orientada por la demanda de trabajo.
- b) Considerar que el financiamiento público debe pasar a programas focalizados en grupos sociales desfavorecidos.
- c) Separar el diseño, la coordinación, la supervisión y la evaluación, de la ejecución, considerando que mientras las primeras tareas corresponden al Estado, la segunda debe quedar en manos de instituciones públicas y privadas.

Reiteramos que desde principios de los noventa se ha extendido rápidamente por diversos países de América Latina un tipo de programas de capacitación laboral dirigida a jóvenes que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile bajo la denominación de “Chile Joven”(Abdala, Ramírez 2002).

Con respecto al contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente el “Modelo Joven”, fue el de los programas que, bajo la forma de Fondo de Inversión Social (FIS), surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio de las economías de la región, con sus correspondientes procesos de reorganización de los servicios sociales estatales. Los mismos se han adelantado en los años setenta (para el caso de Chile) y posteriormente, durante los ochenta y principios de los noventa en la gran mayoría de países de la región.

Un aspecto innovador del MJ es la introducción de un componente dirigido a garantizar la equidad de género. Las metas incluyen la participación de mujeres en alrededor el 50% de los beneficiarios; se prevén mecanismos de apoyos especiales para las mujeres con hijos y se promueve la participación de las mujeres en cursos que rompen con el estereotipo de género.

#### *4.4.1 Descripción y fundamentación conceptual del modelo de PROJOVEN*

Para proveer la oferta formativa del modelo, se convoca a instituciones

---

<sup>9</sup> Las críticas se centraron en su inadecuación a las demandas de competencias del mercado de trabajo, debido a su tendencia a ofertar capacitación más allá del análisis de la demanda de trabajadores. Otras de las críticas es no haber reformulado la capacitación a partir del cambio que se produjo en su público con el aumento de las tasas de escolarización.

capacitadoras a participar en licitaciones de cursos diseñados por ellas mismas. Mayoritariamente, se trata de cursos de capacitación a nivel de semi-calificación, que incluyen pasantías<sup>10</sup> en empresas del sector formal. Estos cursos se dirigen a jóvenes desempleados, apoyándose en el mecanismo de autofocalización de la población objetivo. Los jóvenes reciben becas por su participación en el programa.

Los principales ejes a partir de los cuales se estructura el modelo son los siguientes:

a) Sintonía de la capacitación con relación al mercado de trabajo: la capacitación laboral esta orientada por las llamadas “señales del mercado”. Las pasantías juegan un rol fundamental en garantizar que la formación responda a la demanda.

b) Multiplicidad de actores en la intervención: el Estado retiene los ámbitos de diseño, supervisión con el aporte de la financiación de organismos internacionales<sup>11</sup>. La ejecución de la formación quedaba en manos de la sociedad civil, esto buscaba generar una nueva institucionalidad de capacitación laboral.

Las organizaciones empresariales posibilitan las instancias para la práctica laboral y dan orientación sobre la sintonía de la capacitación con los requerimientos en los puestos de trabajo.

c) Focalización de los beneficiarios: cuando la demanda agregada de empleo se contrae los jóvenes se retraen del mercado (pues los puestos que ofrece no corresponden con sus expectativas) optando por continuar su formación. Esto puede generar la participación en el programa de beneficiarios que no cumplen con todas las características ideales de la población objetivo. Por esto el modelo prevé que el programa en su diseño solo sea atractivo a los jóvenes más desfavorecidos, favoreciendo la autofocalización de los beneficiarios

d) Ejecución descentralizada y monitoreada por el mercado: se lleva adelante un registro de instituciones (ECAS). La competencia entre las ECAS por la adjudicación de los cursos debe producir propuestas de calidad y pertinentes con el mercado de trabajo.

e) Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores: para regular las expectativas de población objetivo, organismos capacitadores y empresas potencialmente empleadoras, el modelo requiere de una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas. A partir de este conocimiento se debe ejecutar una fuerte estrategia de promoción social, factor clave para el logro de los niveles de participación, compromiso y desempeño necesarios en todos ellos.

f) Entramado institucional del programa: generalmente las intervenciones son dirigidas por una Unidad Coordinadora Central (UCC), que se ubica dentro del organigrama público en algun Ministerio.

---

<sup>10</sup> Se entiende por pasantía al período dentro de la formación de práctica laboral en un lugar de trabajo.

<sup>11</sup> Al menos en sus primeras etapas los programas son financiados con fondos internacionales. El acuerdo con los bancos internacionales (BID fundamentalmente) contemplaba que luego fueran partidas presupuestales nacionales las que solventaran las experiencias

En Uruguay, luego de surgir como un programa piloto del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, en una nueva etapa, es ejecutado por el INJU y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), financiándose con recursos destinados por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) de integración tripartita.

h) Los itinerarios formativos: se estructura en base una división en capacitación y prácticas laborales. La capacitación puede complementarse con fortalecer las habilidades sociales, información y orientación laboral. Se le entrega un subsidio al joven para transporte, el monto de dicho aporte monetario del programa debe favorecer la autofocalización de los beneficiarios. Son cursos generalmente con una duración de seis meses. Las empresas donde se realiza la pasantía no realizan ningún aporte monetario a la Unidad Coordinadora ni tienen obligación futura con el joven.

i) Las Entidades de capacitación adjudicatarias (ECAS): Se trata de entidades que venden los servicios de formación., las que son llamadas mediante convocatorias públicas a inscribirse en un Registro Nacional administrado por la Unidad Coordinadora Central (UCC). El registro exige ciertos requisitos mínimos a las entidades: experiencia, capacidad técnica, solvencia económica, etc.

Las ECAS además de la capacitación que puedan ofrecer al joven en términos de calidad y pertinencia, son evaluadas para la adjudicación de la licitación, en sus capacidades reales de acordar con las empresas la colocación posterior de los beneficiarios.

j) Identificación de los beneficiarios: la selección de poscandidatos se divide en dos etapas. En una primera instancia la Unidad Coordinadora, luego las ECAS (en el territorio) son las encargadas de seleccionar los futuros beneficiarios.

#### 4.4.2 PROJOVEN: un programa del modelo joven<sup>12</sup>

En este apartado se repasan las características principales del programa PROJOVEN buscando reconocer los elementos que lo apartan o lo enmarcan dentro del modelo joven reseñado previamente.

PROJOVEN es un programa que se ejecuta en diversos departamentos del país. Se encuentra bajo la dirección de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y actualmente se financia a través del Fondo de Reversión Laboral<sup>13</sup>.

Su finalidad es apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de formación laboral, efectivamente articulados con las demandas de

---

<sup>12</sup> El ítem 4.4.2 fue elaborado, en parte de sus contenidos, en base a documentos del programa PROJOVEN.

<sup>13</sup> El fondo que se conforma por el aporte del 0.125 % sobre los salarios de los trabajadores, aportes del sector empresarial y del Estado. LA JUNAE tiene representación tripartita (trabajadores, empresarios y Estado)

recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo. Hasta el 2005 se había trabajado, desde el año 94, con más de 15.000 beneficiarios.

Los beneficiarios de PROJOVEN son jóvenes de 18 a 24 años con dificultades de acceso a un empleo de calidad, desertores del sistema de enseñanza formal o con rezagos importantes a nivel educativo. El personal del programa realiza entrevistas a los jóvenes que pretenden ingresar, se les selecciona de acuerdo al nivel socioeconómico del hogar y características del joven (antecedentes de capacitación, laborales, etc.)

Las principales características del Programa son:

A). *Brindar formación vinculada rigurosamente con las demandas de recursos humanos de las empresas:* cada curso realizado incluye la identificación de las posibilidades de inserción laboral de sus egresados. En la realización del curso se exige que el 45% de los egresados se inserten en un puesto de trabajo. Las inserciones laborales deben darse en empresas privadas formales, éstas quedan exoneradas por un año de los aportes patronales a la seguridad social.

B). *Brindar formación muy práctica, complementada por apoyos a la inserción laboral:* la mayor parte del tiempo de los cursos se dedica a talleres y en general la formación brindada es práctica. Buena parte de los jóvenes realizan prácticas laborales en empresas. Todos ellos son apoyados en búsqueda de empleo y la mayoría son acompañados en puestos de trabajo, hasta que pasan el período de prueba.

C). *Ejecución en base a resultados:* se supervisa y apoya la realización de los cursos y se paga de acuerdo a los resultados obtenidos: el número de asistentes a la capacitación y el número de egresados que se mantienen en un puesto de trabajo más allá del período de prueba. Se han hecho varias encuestas a los egresados que muestran que más de la mitad están trabajando un año después de terminar el contacto con el programa. Además un grupo importante vuelve a estudiar, de forma tal que quienes no trabajan ni estudiaban son el 63% en el momento de ingresar, pero sólo el 29% de los egresados.

D). *Descentralización de la gestión:* los cursos los realizan Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAS) que presentan sus propuestas en licitaciones públicas. Las ECAS deciden el área ocupacional en la que realizará el curso (de acuerdo demanda del mercado laboral), los programas y recursos humanos con los que trabajará. Entre las ofertas recibidas se eligen las mejores considerando la calidad educativa, la vinculación efectiva con las demandas del mercado de trabajo y el precio propuesto.

Los cursos son intensivos contemplando las duras condiciones de aquellos jóvenes que no cuentan con la moratoria para permanecer fuera del mercado de trabajo. La duración de los cursos oscila entre 2 y 6 meses. Posteriormente el programa realiza un período de seguimiento de egresados. PROJOVEN cuenta con tres tipos de cursos (C1, C2, C3) que se integran en base a seis tipos de módulos (ver recuadro 4). Todos los cursos de PROJOVEN cuentan con el módulo “Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional” y “Taller de Inserción laboral Apoyada”. El resto de los componentes varía en función de la población a la que esté destinada la capacitación. (PROJOVEN, 2006)

*Recuadro 4: PROJOVEN: caracterización de los diferentes módulos que integran los cursos.*

El módulo TOOV (Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional) tiene hasta 70 horas. En él se busca que los y las jóvenes desarrollen las competencias transversales actitudinales, relacionales y básicas necesarias para alcanzar un buen nivel de empleabilidad. Se busca principalmente fortalecer la autoestima de los participantes, estimular el desarrollo de sus fortalezas y colaborar en el reconocimiento de debilidades. Por otra parte, en esta instancia se trabaja el acercamiento al mercado de trabajo, informando acerca de sus exigencias, características y oportunidades, así como explorando las modalidades de acceso al mismo. Se trabaja también, específicamente, el diseño de Curriculum Vitae y cartas. Por otra parte, se maneja información sobre los derechos y deberes de los trabajadores. El resultado final es un proyecto educativo-laboral elaborado por los jóvenes con un mayor conocimiento de sus posibilidades y potencialidades, así como sobre el mercado laboral al que se dirigen.

El módulo CE (Capacitación Específica) tiene un máximo de 200 horas, y desarrolla la capacitación técnica en un área específica. Se trabaja una capacitación intensiva para desarrollar las competencias requeridas en el desempeño de una actividad para la cual existen posibilidades de inserción identificadas por la ECA. Como se mencionó anteriormente, dicha formación debe cumplir con el requisito de la doble pertinencia: ser pertinente con respecto a las demandas del mercado de trabajo, al mismo tiempo que y también con respecto a las necesidades de los y las jóvenes que forman parte de la población objetivo. Esta instancia de capacitación tiene un carácter claramente práctico.

El módulo APE (Aprendizaje en la Empresa) puede constar de 40 u 80 horas según la población a la que esté dirigido. Esta instancia se desarrolla en un ambiente real de trabajo. Su objetivo es profundizar y ampliar los conocimientos aprendidos en la Capacitación Específica y el Taller, así como realizar una práctica en un espacio real de trabajo que permita a los jóvenes aplicar y desarrollar las habilidades, conocimientos y actitudes requeridas. En esta instancia los jóvenes se trasladan a una empresa para cumplir entre 40 y 80 horas de trabajo-aprendizaje. Durante el proceso cuentan con el seguimiento del equipo docente de la ECA y al final del mismo con una evaluación de desempeño, por parte de su referente en la empresa.

El módulo TFL - Taller de Formación Laboral, de hasta 120 horas, integra dos componentes: el TOOV y un Componente de Capacidades Transversales integrado por Comunicación, Atención al Cliente e Informática. Este módulo está destinado a jóvenes que, aun proviniendo de hogares de bajos recursos, han alcanzado un nivel de escolaridad de 10 o más años y prepara a los jóvenes para áreas ocupacionales para las cuales este número de horas puede ser suficiente, en general aquellas vinculadas a ventas y atención al cliente. Es exclusivo de los cursos de tipo C1.

El módulo CC (Capacitación Complementaria) está previsto para aquellos cursos de mayor carga horaria, dirigidos a la población con menor nivel educativo y mayores dificultades para el acceso al mercado de trabajo (cursos tipo C3). Apunta a reforzar competencias básicas de lecto-escritura, cálculo y comunicación. Este módulo está orientado al fortalecimiento de conocimientos, habilidades y destrezas requeridos en la vida cotidiana y en relación con el empleo.

El Taller de ILA (Inserción Laboral Apoyada) se implementa una vez finalizada la capacitación en aula y tiene como finalidad asegurar la inserción laboral y promover la reincorporación de los jóvenes al sistema educativo. Para ello se implementan actividades de apoyo y seguimiento del proceso de búsqueda de trabajo y/o reinserción educativa de los y las participantes, tanto en reuniones grupales como a través del seguimiento individual. En esta instancia, también se pone a los jóvenes en contacto con las demandas de mano de obra de las empresas con las que la ECA se ha vinculado, y también se apoya el proceso de presentación a las oportunidades de empleo que los jóvenes detectan por sí mismos. De esta forma, se hace un seguimiento de la búsqueda de trabajo por parte de los jóvenes y en la medida en que logran el empleo se proporciona apoyo en el proceso de adaptación al nuevo entorno laboral. Finalmente, en esta instancia también se brinda apoyo a quienes por diferentes razones no están pudiendo concretar la inserción laboral.

Los cursos C1 consisten en un módulo de Taller en Formación Laboral presentado anteriormente. En la modalidad C1 se desarrollan cursos de corta duración, destinados a jóvenes que han cursado entre 10 y 11 años de educación formal. Tal como se adelantó, en esta modalidad en general se forma a los jóvenes para el área de ventas y atención al cliente.

Los cursos de tipo C2 incorporan el Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV) y un módulo de Capacitación Específica (CE), en un área específica o en varias.

Los cursos de tipo C1 y C2 pueden o no incluir el módulo APE (Aprendizaje en la empresa), dependiendo esta decisión del área de formación y de la necesidad de práctica laboral que presenten los jóvenes a quienes está dirigida la propuesta formativa. En el caso de los cursos C3 (que presentamos a continuación) el módulo APE siempre está presente, y tiene una carga horaria mayor que en los cursos C1 y C2.

Los cursos tipo C3 están diseñados para jóvenes con mayores necesidades de formación. A los módulos de capacitación específica y al Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional (TOOV), se agrega el módulo de Capacitación Complementaria. En estos cursos el módulo APE tiene una carga de 80 horas. (Projovent 2006).

Fuente: Documentos de PROJOVEN

#### *4.4.2.1 Análisis de los principales aspectos de PROJOVEN: resultados y pertinencia.*

PROJOVEN, tomando en cuenta el antecedente de Opción Joven, ejecutó 800 cursos y atendió 17500 jóvenes, lo que da un promedio anual aproximado de 38 cursos y de 835 beneficiarios<sup>14</sup>. Se debe señalar que tanto los cursos como la cantidad de beneficiarios siguen una tendencia en aumento en la historia del programa. Sin embargo, dadas las cifras promedio está claro que no estamos frente a un programa “masificado” o que pueda impactar a nivel macro en la situación de los jóvenes desfavorecidos.

Un logro importante del programa es la realización de cursos en localidades del interior con poca institucionalidad en la temática de capacitación para el empleo, posibilitando el surgimiento de “nuevas” ECAS. Queda en el debe para el rediseño del programa o aprendizaje que aporten futuras evaluaciones (necesariamente mixtas: cuali-cuantitativas), aspectos ligados a este punto:

- Si dichas ECAS no surgen simplemente con la lógica del lucro.
- Qué nivel de antecedentes tienen en la temática. Estamos frente a ECAS “Golondrinas” que viven o desarrollan capacitación laboral mientras exista el incentivo del curso.
- Practican formador de formadores, actualización de docentes.
- En cuanto a la temática del curso: los materiales se crean en cada programa o se tiene en cuenta los antecedentes de otras regiones o países.
- La aparente necesidad que PROJOVEN posibilite aun más el intercambio horizontal con otras ECAS.

En resumen, intentar detectar si muchas veces no se comienza de cero en cada curso y la mayoría de las ECAS se mueven simplemente por la lógica (razonable) del cumplimiento de las metas exigidas y el cobro. Adicionalmente, dichas ECAS debieran ser fortalecidas por otras intervenciones públicas y privadas apostando al fortalecimiento institucional a nivel local.

En consonancia con el modelo que le da origen y marca las pautas del programa, PROJOVEN mantiene un componente dirigido a garantizar la equidad de género. Analizando los datos del programa, según parámetros de edad, surge que en el grupo entre los 22 y 24 años de los jóvenes beneficiarios, el 55% son mujeres.

<sup>14</sup> Estos números resultan de tomar el periodo 1984 al 2005

En cuanto al nivel educativo alcanzado por los beneficiarios del programa fue posible constatar que más de la mitad lograron terminar el Ciclo Básico de educación secundaria, aunque el perfil de los varones muestra más dificultades para alcanzar el segundo ciclo del Bachillerato y 15% de ellos logró primaria completa. El 38% de los que integraron la población objetivo del programa asistieron a tres años del Ciclo Básico, sin finalizarlo. (Projovent, 2006)

*Un punto crítico que cuestiona directamente la existencia de PROJOVEN* como tal, ligado a la perspectiva de futuro para el país, es que la demanda al programa tiene una tendencia en aumento entre los jóvenes adolescentes: en el 2005 el 45% de los beneficiarios tenía entre 18 y 19 años. Particularmente el Gobierno uruguayo, pero en general la sociedad toda, tendrían que repensar si el mejor dispositivo para este grupo es una intervención como PROJOVEN.

Claramente, no es aconsejable un programa de capacitación acotada, es mucho más pertinente una intervención centrada en el retorno al sistema educativo y la nivelación escolar., siendo estos objetivos más pertinentes y sostenibles al mediano y largo plazo.

En sintonía y legitimado por toda la acumulación en políticas sociales de la Región, se puede planear una intervención que contemple dentro de su diseño un sistema de educación y trabajo con rutas flexibles para los adolescentes. Apuntando fundamentalmente a una educación que repare en sus particularidades, esto es una propuesta pedagógica y curricular adaptada a las carencias y posibilidades de los adolescentes vulnerados<sup>15</sup>. Experiencias del *Tercer Modelo* en otros países así lo demuestran: Polígono Industrial Don Bosco (El Salvador), Axé (Brasil), con sistemas educativos “propios” diseñado por sus educadores y reconocidos por los Ministerios de Educación.

Adicionalmente, se puede contar con un componente secundario de capacitación para el empleo. Pero con el conocimiento del valor de las credenciales educativas (el nivel educativo alcanzado para acceder a un empleo de calidad), el costo-beneficio a largo plazo de la capacitación corta, como elemento central, es ampliamente cuestionable al menos con los jóvenes adolescentes y no tanto con los jóvenes adultos.

En cuanto al logro de la *inserción laboral de los egresados* el programa alcanza un 50%<sup>16</sup> en la medición inmediata al finalizar los cursos. Se debe recordar que se exige a las ECAS para el cobro de sus servicios que al menos el 45% de los jóvenes trabajen una vez finalizado el curso. Esto resulta un incentivo claro a la motivación de intermediar logrando que el joven consiga trabajo. Si bien PROJOVEN exige una calidad mínima del empleo y nivel salarial para reconocer el empleo como un logro de las ECAS, es probable que en la mayoría de estos casos, nos encontremos ante dos situaciones que comprometen las trayectorias laborales inmediatas y futuras de los beneficiarios.

---

<sup>15</sup> Está claro que un sistema educativo que no reconoce las singularidades de los grandes grupos de excluidos resulta éticamente cuestionable. Y el caso de los jóvenes desertores, si ya el sistema los expulsó en una oportunidad es altamente probable que vuelva a suceder. Por ello en países de América Latina surgen, con muy buenos resultados, nuevos diseños curriculares y pedagógicos avalados por los Ministerios de Educación.

<sup>16</sup> 9000 jóvenes en 21 años de ejecución del programa.

A) *Se trata de puestos de trabajo con déficit de trabajo decente*: con lo cual el objetivo de romper los circuitos de reproducción de trayectorias de inserciones laborales precarias y de la pobreza no es un logro de la política pública.

B) *De lo contrario son empleos difíciles de sostener para el perfil de los jóvenes de PROJOVEN*: En caso que la gestión del programa haya logrado incorporar a un joven a empleos cualitativamente diferentes a su historia laboral, existe amplia constatación empírica que para este grupo de jóvenes el problema no es solo de conseguir empleo, también mantenerlo. El concepto de Empleabilidad<sup>17</sup> implica competencias ausentes en este grupo de jóvenes y que PROJOVEN no logra transmitir por lo acotado del diseño y de sus cursos. Para una buena empleabilidad, *conseguir y sostener un puesto de trabajo*, los jóvenes deben demostrar al empleador que tienen incorporada la capacidad de aprender a aprender, esto es, contar como mínimo con las siguientes competencias<sup>18</sup>: a) de tipo interpersonal (enseñar y aprender, trabajar en grupo, comprender, convivir y enriquecer la diversidad), b) ligadas a las facultades comunicativas (adquirir, reconstruir y socializar la información), c) asociadas a la manipulación de recursos para el logro de objetivos (tiempos, espacios, sistemas y equipos complejos de trabajo), d) relacionadas al conocimiento y operación con tecnológicas (conocimiento e implementación de nuevas las tecnologías) y e) sistémicas (relacionadas a la necesidad de concebir de forma estructural, procesual y multidimensional “la realidad”).

Dadas estas premisas, se impone una evaluación al mediano y largo plazo de las trayectorias de los egresados de PROJOVEN de tipo cuali-cuantitativo<sup>19</sup>. Vale como antecedente que cuando este tipo de estudio se aplicó con ChileJoven, a los dos años de terminada la capacitación, si el joven estaba desempleado, los efectos del programa prácticamente desaparecían. Sólo aplicando el concepto de evaluación integral (entendida como proceso continuo de ajustes) en sus diferentes etapas (exante -previo a la implementación-, intra -durante la ejecución-, post -inmediatamente de terminado el programa- y expost -a los años de finalizada la capacitación-) es posible aproximarnos al verdadero impacto de las acciones<sup>20</sup>

En cuanto a los aspectos positivos que puede tener una inserción de este tipo sobresale el romper coyunturalmente, al menos, con la segmentación de los mercados laborales. La vida laboral de estos jóvenes transcurre, generalmente, en un mismo mercado laboral, posibilitar el cruce de fronteras (por ejemplo a la formalidad) es un aspecto trascendente si el joven logra capitalizarlo en su futuro.

---

<sup>17</sup> La empleabilidad posee, obviamente, un nexo, tanto conceptual como práctico, con el empleo. Ella abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida. ¿Por qué poner el énfasis en la empleabilidad y qué quiere decir formar para la empleabilidad en el actual contexto? Se fundamenta en una doble convicción: por un lado, en que el empleo en el contexto actual ya no se genera masivamente y necesita ser “creado” mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación. Su conservación requiere de una aptitud de adaptación y aprendizaje constante para poder enfrentar los cambios en los contenidos y en las modalidades de hacer las cosas; de ahí la priorización de la empleabilidad.

<sup>18</sup> Scans (1992): Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión Scans para América 2000. Washington USA: Departamento de Trabajo de Estados Unidos

<sup>19</sup> Trascendiendo los aspectos que son investigados en la Encuesta de Seguimientos a Egresados (ESE) que aplica el programa.

<sup>20</sup> Abdala, E. Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2004.

En este sentido, según la base de datos de Constancias de Actividad Laboral provista por el Banco de Previsión Social (BPS), limitada al décimo llamado del programa, el 63% de los jóvenes registran actividad laboral iniciada con posterioridad al curso y por un período *mayor a 3 meses*.

Un aspecto sumamente positivo, en cuanto a la inserción según género y lugar de residencia, el programa logra romper con las características del desempleo juvenil en el mercado laboral: no existen diferencias estadísticamente significativas entre los logros de inserción comparando hombres y mujeres o la capital del país con los departamentos del interior. PROJOVEN realiza entonces aquí una discriminación positiva al interior de las juventudes uruguayas.

*Recuadro 5: Resultados de PROJOVEN según evaluación externa*

Dentro de las evaluaciones consultadas, la más reciente es del año 2003, A continuación se detallan los principales hallazgos:

Los jóvenes egresados de PROJOVEN mantuvieron tasas más altas de actividad que el grupo de control, *aunque la tasa de desocupación es similar en ambos grupos*.

Los egresados del Programa que estaban trabajando mostraron cargas horarias similares a los del grupo de control.

En el segmento de población egresada de los cursos C3, se detectó un mayor porcentaje de formalidad en el empleo.

En cuanto a la calidad del empleo un 30% de los trabajadores egresados de PROJOVEN, contra casi un 50% de quienes pertenecen a la muestra testigo, se encuentran en alguna forma de precariedad.

Aproximadamente la mitad de los trabajadores egresados del Programa estaban inscritos en los organismos de Previsión Social, porcentaje que se reduce a menos de un tercio en el caso de la muestra testigo. Asimismo, más de la mitad de los trabajadores en la muestra testigo señalaron diversos grados de insatisfacción en su cobertura de seguridad social mientras que, entre los egresados del Programa, un tercio de ellos señala insatisfacción.

Casi un tercio de los egresados que trabajan destacaron el papel de la mediación de las ECAS en la obtención del empleo y este papel es más importante entre la población C3, entre los jóvenes de Montevideo y entre las mujeres (alcanzando al 43%). En este sentido, es relevante destacar que en los grupos más vulnerables, el papel de la ECA ha sido efectivamente más protagónico. Por otra parte, el estudio constató una mayoritaria valoración positiva del rol de las ECAs por parte de los entrevistados. Según este informe, los cursos en general poseen una evaluación predominantemente positiva. Esta aprobación de los participantes se destaca principalmente en los rubros de docencia e infraestructura.

En suma, las principales diferencias entre la población egresada de PROJOVEN y la de la muestra testigo (al menos en un período de crisis económica, que es el contexto al que responde el estudio con que contamos) radican en la calidad del empleo obtenido. La informalidad, la no percepción de beneficios sociales, la subocupación y la ocupación en changas, los trabajos por cuenta propia y trabajos familiares, son claramente más elevados entre los jóvenes de la muestra testigo. En comparación, los egresados de PROJOVEN trabajan más horas semanales, y una mayor proporción de ellos realiza aportes sociales. Asimismo, cabe mencionar la importancia que tiene en el acceso al empleo la acción de las entidades capacitadoras, especialmente entre las mujeres y los jóvenes cursantes del C3, que son los grupos más vulnerables.

Fuente: Evaluación y documentos de PROJOVEN.

#### 4.5 Una Tercera Generación de programas: componentes formativos y sociales. El ejemplo de Tacurú

Si bien no se trata estrictamente de una secuencia temporal, la comparación con la propuesta del Modelo Focalizado permite caracterizar una tercera generación de programas que erigen sus componentes principales como respuesta a algunos aspectos que aquel modelo parece haber subatendido. En este sentido, varios programas ampliaron el área de atención de los jóvenes de bajos recursos procurando abarcar no sólo la esfera del empleo sino también su entorno psicosocial. El supuesto que está por detrás de las propuestas de esta tercera generación de programas es que no basta la capacitación y la práctica laboral para que el joven pueda lograr una efectiva integración social y asegurarle un nivel de empleabilidad que rompa los círculos de pobreza, sino que es necesario un mayor nivel de “contención”, en términos de las dimensiones que determinan su vulnerabilidad.

Algunas instituciones fueron pioneras en América Latina en el intento por desarrollar un modelo de capacitación especialmente adecuado a los jóvenes desempleados de sectores de pobreza estructural. Entre los aportes de este tipo de experiencias se destacan:

- Una conceptualización amplia de la formación profesional, incluyendo formación personal y social.

- La incorporación de otras actividades formativas generales como deportes, artes, etc. que promueven la organización social de los jóvenes.

- El desarrollo de programas de formación de formadores.

- La puesta en práctica de estrategias de retención centradas en el vínculo personalizado que se establece con los jóvenes.

En comparación con el MJ, estas experiencias presentan un diseño más integral:

- Toman en cuenta que la capacitación técnica y la alternancia, si bien necesarias, no son suficientes para habilitar a los jóvenes pobres.

- Estos jóvenes son desertores del sistema de enseñanza formal (con pocos años de educación media, en el mejor de los casos) y tampoco cuentan con las redes sociales para obtener un trabajo.

- La incorporación de un componente de orientación personal y laboral sustantivo, y otro de *acompañamiento* parecen resultar especialmente adecuados para el tipo de población atendida, *aunque sean difíciles y costosos de replicar en programas de mayor escala.*

- La formación social, la orientación sociolaboral junto a estrategias de desarrollo de competencias sociales e interactivas que resultan necesarias tanto para la vida ciudadana como para la laboral.

En la tabla 3 se presentan algunos programas de la tercera generación.

<i>Tabla 3: Algunos programas de la tercera generación según país y año de inicio</i>		
<b>Programas</b>	<b>País</b>	<b>Año de inicio</b>
Navegar Sur	Argentina	2003
Alternativas de inclusión social	Brasil	2001
Consortio Jóvenes	Brasil	2003
Desarrollo de la Educación de Chile (CIDE <sup>21</sup> )	Chile	1997
Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Chile	Chile	1992
Jóvenes Desmovilizados	Colombia	2002
Jóvenes en Acción	Colombia	2003
Jóvenes Rurales	Colombia	2004
Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP	Ecuador	1999
Polígono Industrial de Don Bosco	El Salvador	1991
Modalidad Empresa-Centro	El Salvador	1998
La Comuna	México	1998
CAPLAB	Perú	1996
<b>Movimiento Tacurú</b>	<b>Uruguay</b>	<b>1981</b>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.5.1 Tacurú: un programa de la Tercera Generación<sup>22</sup>.

El Movimiento Tacurú, es una Organización salesiana No Gubernamental sin fines de lucro (ONG) que trabaja con jóvenes carenciados en una de las zonas más pobres de Montevideo.

La propuesta que plantea el Movimiento Tacurú se basa en dos ejes: la educación y el trabajo, donde el empleo es entendido como una plataforma y herramienta para transformar la forma de ser y actuar de los jóvenes.

Se pretende mediante el trabajo poder desarrollar un proceso formativo que dote al joven de capacidades laborales y reflexivas sobre su situación, para que en función de ello, logren operarse las transformaciones necesarias para su inclusión social.

El soporte para las actividades laborales (previstas únicamente para jóvenes mayores de 18 años) está dado por un conjunto de convenios con entidades públicas y privadas, que son quienes permiten canalizar la mano de obra disponible en la institución y desarrollar el proceso formativo.

Este proceso pretende aportar la reconstrucción de las capacidades sociales de los jóvenes, cuyas historias de vida y realidades actuales le dificultan una integración social definitiva.

Bajo esta premisa el Movimiento Tacurú emprende su tarea, brindando capacitación, trabajo y formación a unos 450 jóvenes, además de atender en otros espacios a un número similar de jóvenes menores de 18 años y niños, a los cuales le

<sup>21</sup> Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)

<sup>22</sup> Este apartado se basa en el documento de trabajo posterior a diferentes visitas al programa y en varios materiales elaborados por Tacurú.

brinda alimentación, capacitación, apoyo escolar, recreación, y sobre todo un espacio de pertenencia.

La metodología de trabajo persigue un objetivo integral que pretende dotar a los jóvenes del conjunto de capacidades necesarias para su reinserción social, operando sobre los aspectos de su vida que la dificultan.

La intención del proyecto es que las capacidades adquiridas por los jóvenes durante la experiencia les permitan desempeñarse por si solos en la sociedad una vez egresados de los convenios educativo laborales.

Los primeros convenios fueron establecidos en el año 1989 con el Instituto Nacional del Menor (INAME), institucionalizando de esta forma el Apoyo Escolar. En el mismo año, Tacurú se hace cargo de la Escuela de Oficios Banneux que luego pasaría a llamarse Talleres Don Bosco.

Ambas actividades suponen el trabajo con equipos técnicos y el desarrollo de actividades administrativas. La distribución del trabajo abrió el camino para el nacimiento de una organización en sentido estricto y la puesta en marcha formal del proyecto.

La mayor inflexión en el proceso de consolidación de los convenios institucionales, se consigue en el año 1992, con la firma el primer Convenio Educativo Laboral con la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), que dio lugar al uso del trabajo como herramienta educativa para el logro del cambio social.

El ingreso de las mujeres a la Casa Tacurú tuvo lugar a partir de la firma de un convenio de limpieza en diversos locales de bibliotecas. A partir de ese primer convenio se suceden otros; que involucran cada vez a más jóvenes, ampliando la cobertura de la atención.

Tabla 4: Cantidad de jóvenes involucrados en las actividades del Movimiento Tacurú (1992-2002).

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cantidad de jóvenes*	16	34	89	220	238	238	258	258	323	348	365

(\*) Valores referidos a los convenios con la IMM.

Fuente: Elaboración en base a documentos del programa Tacurú

De esta forma, se generaliza y extiende el sistema, abarcando a otras instituciones estatales (ANTEL, UTE, Correo, UdelaR, CODICEN<sup>23</sup>) y también consigue el apoyo de organismos privadas (AEBU, CONAPROLE<sup>24</sup>). Como resultado, el total de jóvenes dentro de este proyecto llegaba en el 2004 a 450 aproximadamente.

<sup>23</sup> Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL); Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE); Universidad de la República (UdelaR); Consejo Directivo Central (CODICEN).

<sup>24</sup> Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU); Cooperativa Nacional de Productores de Leche(CONAPROLE)

*Objetivos institucionales:* como objetivos que persigue la institución se destaca por una parte, implementar un plan de intervención global sobre la realidad que se trabaja, promoviendo la búsqueda de respuestas a las problemáticas y necesidades de la población objetivo en el marco de una propuesta de desarrollo local. Y por otra parte, la promoción de actos y acciones que signifiquen cambios de la historia de vida de los niños y jóvenes, además de ofrecer un dispositivo de educación integral, que proporcionan al niño, adolescente y joven, un conjunto de herramientas para posibilitar la reconstrucción de su identidad y de su proyecto de vida personal y familiar.

*Objetivos del Proyecto Educativo Laboral:* lograr que el joven adquiriera mayor grado de conciencia de su realidad, desarrollando las competencias necesarias para la transformación e incidiendo en su espacio de vida personal y social. Se identifican diversos objetivos en las cuatro dimensiones que aborda el proyecto (ver recuadro 6).

*Recuadro 6: Dimensiones del Proyecto Educativo Laboral de acuerdo a objetivos.*

Dimensión cognitiva: que el joven descubra e integre herramientas teórico prácticas para desarrollar un proceso de aprendizaje constante.

Dimensión personal: que analizando su realidad el joven construya su historia de vida.

Dimensión relacional: que el joven analiza la problemática en su modo de vincularse, redefiniendo la relación consigo mismo y con su entorno.

Dimensión laboral: que el joven adquiriera las competencias laborales que le permitan la inserción y permanencia en el mercado laboral.

*Fuente: Estudio de Caso Tacurú. Abdala, 2004.*

*Diseño Institucional y ruta formativa para jóvenes:* el diseño institucional del Movimiento Tacurú propone para los jóvenes mayores de 18 años una ruta formativa que atraviesa dos caminos simultáneos. En primer lugar, la participación en alguno de los convenios laborales de la institución, y a la vez, la concurrencia a alguna de las propuestas formativas que ofrece el Movimiento. Este pasaje por la institución se puede realizar por un período no mayor a dos años, cumplido ese plazo, el joven abandona la institución. En segundo lugar, el Movimiento prevé una serie de espacios adicionales que son de suma importancia para complementar los aspectos desarrollados durante la formación (ver recuadro 7).

*Recuadro 7: Espacios adicionales de apoyo para los jóvenes beneficiarios de Tacurú*

*Espacio de asesoramiento jurídico:* brinda respuestas y asesoramiento en temas fundamentalmente laborales. En situaciones que presentan problemáticas jurídicas vinculadas a la dinámica interna familiar, se les brinda asesoramiento desde los equipos técnicos del Movimiento.

*Espacio de recreación:* entendido como fundamental en el proyecto, depende de los recursos disponibles y de la voluntad de los involucrados en la realización de actividades que fomenten la integración social en cuestiones recreativas (por ejemplo campamentos, jornadas recreativas grupales, deportivas, y otras). Tanto para los jóvenes como para la institución es un espacio que se torna clave en el proceso de ruptura que se intenta lograr con una dinámica cotidiana que la mayor parte de las veces resulta monótona.

*Espacio de alfabetización para los jóvenes:* la alfabetización es uno de los requerimientos imprescindibles y obligatorios dentro del proyecto del Movimiento Tacurú. Este espacio, es entendido como básico para el crecimiento de la persona, es obligatorio para todos aquellos que por diferentes razones en su situación de vida no pudieron culminar la educación y deseen hacerlo.

*Espacio de apoyo a las problemáticas de vivienda:* intenta dar respuesta al desequilibrio que provoca en el desarrollo socio-emocional de una persona una situación de vivienda problemática. Dentro de la propuesta del proyecto, existe el Banco Solidario de materiales, con el cual ya han sido apoyados más de cien jóvenes de los convenios educativo laborales. Este banco opera con la participación de educadores del Movimiento y jóvenes que aportan voluntariamente el valor equivalente a tres bloques para la construcción de viviendas, siendo periódicamente distribuidos entre los casos de mayor necesidad.

*Espacio de apoyo y actividad pastoral:* no obligatorio, se construye con los diversos intereses que se vayan planteando, como grupos de reflexión, charlas de bautismo, preparación para el matrimonio, diversas fiestas religiosas y talleres entre otros. El objetivo es que los jóvenes puedan manifestar y desarrollar sus inquietudes religiosas, en el interior de la comunidad educativa.

*Espacio de acompañamiento psicológico de los procesos educativos laborales:* Los jóvenes que participan de los Convenios Educativo Laborales con la IMM, cuentan con el acompañamiento del equipo multidisciplinario del Movimiento, conformado por psicólogos, educadores y asistentes sociales. El método de trabajo, consta de talleres temáticos, actividades recreativas y profundización de los aspectos educativos no formales, a través de los cuales se intenta identificar problemáticas psicológicas que requieren atención a través de dispositivos de diagnóstico.

Las problemáticas más frecuentes que se detectan en estas tareas colectivas están generalmente relacionadas con situaciones de pobreza crónica junto con la desintegración del tejido social, marcada por un sentimiento de inferioridad física, psíquica, intelectual y social. Debido a la importancia de esta situación, que se refleja en los procesos educativos y laborales de los jóvenes, se ha optado por realizar un abordaje específico sobre ella.

*Fuente: Estudio de Caso Tacurú. Abdala, 2004.*

*El trabajo terapéutico:* se basa en crear un espacio de reflexión que dé comienzo a un proceso de reconstrucción de la historia de vida, permitiendo comprender las motivaciones ocultas del joven, para analizarlas y transformarlas. Se desarrolla mediante encuentros semanales con psicólogos, en un ambiente de privacidad y confidencialidad que provee un modelo constante y previsible, contribuyendo a consolidar un vínculo de confianza. Los jóvenes que participan en el Movimiento Tacurú viven rodeados de figuras marcadas por el abandono y la ausencia, motivo por el cual el psicólogo puede ser visto como un modelo identificatorio. A nivel grupal se recibe a los jóvenes que, teniendo comprometido su proceso educativo, están en condiciones de realizar esta experiencia. El dispositivo grupal actúa como una nueva matriz que permite la resignificación de experiencias negativas anteriores o la construcción de experiencias inexistentes.

*El espacio de capacitación:* pretende formar al joven en oficios que puedan ser realizados desde la infraestructura local y los recursos económicos disponibles para el mismo. Los talleres temáticos ofrecidos en este espacio, se organizan en base a problemáticas específicas identificadas a lo largo del proceso de inserción del joven en el proyecto. Los talleres son entendidos como un espacio donde se debe poder acceder a un mínimo de información para luego reflexionar, permitiendo optimizar el limitado tiempo dedicado por los jóvenes a su formación. El Centro de Capacitación del Movimiento Tacurú, *promueve la reconstrucción del perfil ocupacional del joven a partir de una intervención focalizada en las representaciones culturales previas.*

Las líneas de trabajo planteadas por el Centro de Capacitación son las siguientes:

- acompañar a los jóvenes en la definición de estrategias educativas y laborales en función de sus potencialidades y limitaciones e integrando la importancia del aprendizaje permanente.
- procurar la incorporación de competencias básicas laborales, asimilando conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes necesarias para desempeñarse eficazmente en distintas situaciones laborales.
- revalorizar y redefinir la educación como factor de crecimiento y cambio personal, fomentando la participación en distintas instituciones educativas.

En este espacio se brinda una serie de oficios que pueden ser seleccionados por los jóvenes que inician su experiencia en la institución (ver anexo 7.3).

Adicionalmente, se desarrolla el trabajo con redes sociales que coordina acciones con agentes comunitarios que apoyen al joven en las distintas situaciones a las que se enfrenta. De acuerdo a las necesidades que surjan, se van coordinando las acciones con los diferentes actores.

## 5. Conclusiones.

Luego de revisar en Uruguay la evolución de los modelos, ejemplificar y analizar los programas PROJOVEN y Tacurú vistos desde la óptica de sus pares latinoamericanos surgen algunos aspectos a destacar.

Las transformaciones en el campo de la formación profesional en Uruguay han estado marcadas por el doble carácter de estar simultáneamente vinculadas *a objetivos de tipo económico y de tipo social*. Desde su origen, la formación profesional fue un instrumento que contribuyó tanto al desarrollo productivo como a promover la integración y cohesión de las sociedades.

En el pasado, las políticas sociales de formación profesional se apoyaron en el modelo histórico. La experiencia acumulada por éstas en la atención a los sectores en desventaja, más el mandato recibido desde los gobiernos, hicieron posible que se constituyesen en los primeros organismos públicos sectoriales a ser convocados para la promoción de las políticas sociales formuladas para lograr la equidad y superar la pobreza a través de un esfuerzo educativo.

El surgimiento de PROJOVEN se corresponde con *cambios en las concepciones acerca del papel del Estado*, reservándole a éste un papel coordinador de instrumentos focalizados en poblaciones o sectores específicos. Otro factor que auspició el advenimiento de PROJOVEN fue el crecimiento del problema, como consecuencia del bajo aumento de la demanda agregada del empleo, la incorporación de grandes grupos de individuos a la población económicamente activa; teniendo como resultado el incremento del problema que requirió de recursos adicionales en el intento de discriminación positiva.

A lo anterior contribuyeron también, fenómenos tales como el crecimiento del sector informal, las secuelas sociales de las políticas de ajuste económico, y la aparición

del desempleo abierto de larga duración. Son cambios muy vertiginosos que resultan en una problemática más compleja, la institucionalidad terminó revelando carencias, tanto en términos de cobertura como de flexibilidad y pertinencia de su oferta formativa.

Por contraposición a las políticas clásicas, PROJOVEN se caracterizó por la preferencia en acciones focalizadas en lugar de las pretensiones universalistas. La función ejecutora fue confiada fundamentalmente a la oferta privada y no gubernamental, que se desarrolla en buena medida en base a este mismo estímulo.

### *5.1 PROJOVEN un programa innovador para su momento histórico*

La mayoría del análisis de esta tesis gira en torno a PROJOVEN, la pertinencia de esta opción se justifica plenamente al menos en dos aspectos centrales: a) principal intervención pública en capacitación para el empleo de jóvenes (por presupuesto y cobertura) y b) como vimos durante el desarrollo de esta tesis, PROJOVEN pertenece y sigue el diseño de un modelo del cual la gran mayoría de los programas (ver tabla 2) están cerrados<sup>25</sup>. Este último punto plantea algunas de las preguntas encaradas en la presente investigación.

Está claro, luego de ver el diseño operativo del modelo y el de PROJOVEN que el programa no se aparta del modelo. Por lo que su nivel de innovación podemos rotularlo como bajo o inexistente. El hecho de que un programa “caduco” continúe, puede ser entendible en la medida que asimile e incorpore en sus acciones el aprendizaje (propio y de sus pares). Pero sin embargo, como vimos en esta investigación, es posible confirmar que PROJOVEN no actuó en consecuencia, por lo tanto no existió rediseño ni asimilación de aprendizaje sustantivo. Es posible concluir que PROJOVEN sigue un modelo que no tiene vigencia y fue descartado por la mayoría de los países en los que se aplicó.

También es cierto que en aquellos países donde se cerró el programa correspondiente al Modelo Joven, no existieron nuevas experiencias de su magnitud (en presupuesto y cobertura) por muchos años<sup>26</sup>. Lo que nos lleva a otra cuestión sumamente trascendente: ¿Qué dejan las intervenciones del Modelo Focalizado a los países? O más específicamente: ¿Qué construye PROJOVEN en términos de institucionalidad, en general: en innovación y aprendizaje, para el Uruguay?, ¿Que aporta PROJOVEN en la construcción o fortalecimiento de los pilares de una política de capacitación para el empleo de jóvenes?. Vista la importancia de los circuitos de educación y trabajo, ¿Participan todos los actores naturalmente, implicados en la problemática, en el diseño y ejecución de PROJOVEN?<sup>27</sup>. *Estas cuestiones llevan a pensar en que la tendencia predominante en PROJOVEN es mantenerse dentro del modelo antes que innovar, constatación bastante compleja si se considera a este un modelo obsoleto.*

---

<sup>25</sup> Y en muchos casos fueron cerrados por los bajos resultados de las intervenciones.

<sup>26</sup> El ejemplo más claro es Chile, donde curiosamente fue el programa pionero, luego del cierre de ChileJoven no existe programa similar hasta el momento. En un país con fuerte crecimiento económico y que invierte recursos sustantivos en políticas sociales, donde la mitad de los jóvenes viven en los dos quintiles más pobres. Este escenario se repite en Argentina: al terminar Proyecto Joven, no queda nada en firme y recién ahora por medio del financiamiento del Banco Mundial (BM) se está comenzando la implementación de un nuevo programa.

<sup>27</sup> Puntualmente el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no ocupa un rol protagónico en PROJOVEN

## 5.2 Luces y sombras de PROJOVEN

En Uruguay, en la búsqueda de una formación integral, se pretendió innovar en los programas de formación y capacitación para evitar que los sectores pobres vayan transitando los diferentes puntos neurálgicos que condicionan la reproducción de la pobreza, en un proceso de identificaciones y socializaciones propias del ingreso acelerado y precoz al mercado precario e informal. El nivel de estas innovaciones y sus resultados varían de acuerdo a los programas y modelos. Se puede afirmar que *PROJOVEN fue un programa innovador para su contexto histórico* pero demuestra falencias importantes que, efectivamente Tacurú y en general, las intervenciones de la tercera generación, logran “comprender” y muchas veces incorporar a su diseño generando resultados más sostenibles en el tiempo.

Frente a una lógica de exclusión e inequidad, producto del actual modelo de desarrollo, el problema no tiene solución con acciones correctivas de corta duración. La estrategia básica asumida por el programa muestra un conjunto de déficits vinculados al objetivo de contrarrestar las habilidades básicas que los jóvenes arrastran de su educación y que significan un freno real a la empleabilidad futura.

Se debe tener muy en cuenta que en consonancia con el Modelo Joven, PROJOVEN pretendía generar una nueva institucionalidad o un *renovado y eficiente mercado de la formación*, por medio del trabajo de la ECAS, pero el análisis desarrollado en la presente tesis marca varias debilidades relacionadas con la terciarización de la capacitación que ponen en duda el logro de dicho objetivo (ver recuadro 8)

### *Recuadro 8: Debilidades asociadas a las ECAS, encargadas de la capacitación de los jóvenes en PROJOVEN.*

- i) La escasa profesionalización del manejo gerencial con una administración y gestión confusas, sin amplios indicadores.
- ii) Las dificultades concretas en el manejo de los trámites burocráticos formales, incluidas las licitaciones y la explicitación de los contratos concernientes a la ejecución, entre oferentes y empresas.
- iii) La puntualidad de la existencia de la capacitación secundaria a limitantes en el manejo del financiamiento o del apoyo estatal.
- iv) La precariedad de las articulaciones interinstitucionales, y específicamente entre los capacitadores, que les permitirían compartir el uso de recursos materiales y humanos.
- v) La obsolescencia de los programas técnico pedagógicos y la ausencia de asesores técnicos en capacitación, llevando a la precariedad de cursos hechos “a medida”.
- vi) La formación técnica y pedagógica insuficientes, sin materiales pedagógicos adecuados.
- vii) La ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación que permita, la retroalimentación y evite, la rutinización de la experiencia.
- viii) Los obstáculos en la detección de los nichos ocupacionales con la consiguiente escasa pertinencia de los cursos, según la demanda.
- ix) La complejidad del concepto “compensación educativa” y su adaptación en el contenido de los cursos.
- x) Las escasas propuestas en gestión y administración, de alternativas a las pasantías: en épocas de decrecimiento económico las empresas no priorizan las pasantías, por la preocupación de su supervivencia y por la presión de sus trabajadores.

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, PROJOVEN tienen buena focalización pero la calidad de muchos de sus cursos pueden resultar insuficientes. Adicionalmente, la calidad podría descender aún más si PROJOVEN se masificara con mayor cobertura en el país o si se instala una época de recesión. Como el Programa mantiene una escala pequeña, el involucramiento de los encargados de supervisión y monitoreo es muy alto, exigiendo el cumplimiento de las normas del programa. Este punto fuerte probablemente se perdería con un Projovent grande y masificado.

PROJOVEN plantea innovaciones en la organización operativa y en la fundamentación de políticas públicas, y encarna una radical propuesta de cambio en la base institucional de los sistemas de oferta hasta ahora vigentes, en cuanto tiene como supuesto un mercado de competencias laborales en el que concurren oferentes privados y públicos.

PROJOVEN supuso un cambio importante (la pluralidad de actores) pero se queda a medio camino en la necesidad de procesos integrales. Da la sensación que en su deseo de romper con los paradigmas anteriores y permanecer en el esquema del modelo, limita las bondades de la intervención.

Varios autores (Gallart, Jacinto, Ramírez) han cuestionado si efectivamente PROJOVEN:

- Garantiza la equidad en el acceso a la formación.
- Regula y vigila la calidad de la oferta de las ECAS.
- Crea un sistema de información al público que genere el ambiente de transparencia necesario en el gasto de dineros públicos.
- Favorece el fortalecimiento institucional público y privado.
- Propone a la articulación entre la educación formal y la capacitación con interacción entre los ámbitos responsables de la educación y aquellos encargados de la formación.
- Fortalece la evaluación de las acciones como base de la retroalimentación seleccionando “las mejores acciones” en la adquisición de competencias imprescindibles para el empleo y para la inclusión social.
- Vigoriza el seguimiento y el acompañamiento a mediano plazo del joven hasta la inserción laboral reforzada con la inclusión social.
- Refuerza el intercambio horizontal de las experiencias de las ECAS en torno a lo que cada una “hace mejor” evitando la duplicidad y la confusión en las trayectorias metodológicas educativas y de formación.

Es cierto que en PROJOVEN todos estos puntos se han cumplido, al menos parcialmente, pero también se reconoce que la innovación más allá de las fronteras marcadas por el modelo permitiría al programa trascender, superando y profundizando muchas veces las exigencias pactadas con los actores sociales.

La aplicación de *PROJOVEN* como programa de capacitación laboral, permite hoy realizar un balance que *contiene aspectos positivos pero también carencias de importancia*. Se describen a continuación algunos de los elementos que hacen a este balance:

a) De una parte, *PROJOVEN* ha permitido expandir la oferta. Ayudó a instalar una cultura de la evaluación que se ocupa más de los logros en materia de salidas ocupacionales que de las estadísticas de acciones realizadas.

b) *PROJOVEN* adoptó criterios de orientación por la demanda y se instaló una cultura de la evaluación de las acciones formativas.

c) De otra parte, la institucionalidad creada en torno a *PROJOVEN* se ha revelado frágil. Existe poca capacidad para invertir a mediano y largo plazo en investigación y desarrollo curricular, materiales y recursos didácticos, articulación entre formación y tecnología, formación de formadores, etc. La ejecución de acciones formativas se apoya en un universo de agentes que posee tendencia a la fragmentación y la dispersión, sin capacidad de actuar estratégicamente y con dificultades para la acumulación de conocimientos. Ante el desafío de construir sistemas de formación que posibiliten a todos los jóvenes una formación permanente, *no ha sido posible conciliar el carácter inmediatista de muchas acciones con itinerarios formativos de más larga duración*.

d) Las mayores oportunidades surgen necesariamente de la búsqueda de complementación de esfuerzos, recursos y conocimientos, entre espacios institucionales y actores diversos. La experiencia de *PROJOVEN* en este sentido no es abundante.

e) Un desafío de gran envergadura para Uruguay en las políticas de formación es que no se constituyan en factores adicionales de segmentación, mediante mecanismos diferenciales o inequitativos de acceso al conocimiento. Superar este reto pasa necesariamente por una articulación institucional y un acercamiento a la complementación entre los diversos enfoques de políticas de formación. Al margen de que existan acciones inmediatas para situaciones urgentes, los sectores en condición de pobreza merecen tener caminos que les permitan acceder a una formación integral y de largo plazo. Algunos autores plantean que los programas con enfoques limitados y capacitación de corta duración ofrecen a los pobres, oportunidades pobres, reproduciendo la situación actual y operando más bien como mecanismos de control social. De esta manera, estarían contribuyendo a la ilusión del acceso, dando a cambio bienes devaluados y escasos y poniendo en marcha acciones que, en definitiva encierran los territorios y refuerzan la "guetización". (Jacinto, 2002)

El objetivo de *PROJOVEN* de formación para jóvenes, se centró en un principio en la inserción laboral, a pesar de que la noción más actualizada de formación incluye un aporte "educativo" en conocimientos y valores que trascienden la aplicabilidad al trabajo, y facilitan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Es cierto que *PROJOVEN* innovó cuestionando lo existente, pero presenta fuertes carencias que deben ser revisadas, por lo pronto a simple vista parece ser una intervención que llega de una moda de programas internacionales, tiene cursos de corta vida ligado a situaciones concretas, pero sin lograr sostener en el mediano y largo plazo

sus impactos, y no impacta de manera eficiente en el formato institucional anterior de formación profesional.

### *5.3 Algunos aportes del Tercer Modelo visto desde Tacurú*

La exclusión y vulnerabilidad laboral de los jóvenes (altos niveles de desempleo, deserción escolar, grupos con baja calificación, etc.) junto a las exigencias de competitividad y productividad, así como la rapidez de los cambios tecnológicos, plantean un serio esfuerzo en la formación para este colectivo.

Es cierto que el logro de la inclusión laboral inmediata se basa necesariamente en jóvenes capaces de vincularse eficientemente al sistema productivo. Pero existen otros aspectos vinculados a la inclusión social y son los que hacen sustentables al mediano y largo plazo la perdurabilidad de las acciones.

Queda claro que la capacitación laboral para jóvenes se debe enmarcar en la trascendencia de la interrelación educación-trabajo para las políticas públicas y para el desarrollo económico, con énfasis en la equidad y la productividad. De este modo, la separación entre educación formal y no formal, entre educación regular y formación profesional, se diluye. La formación profesional y la educación deben generar espacios de intercambio de intereses diversos, objeto de negociación.

Tacurú aporta a los jóvenes algunas actividades de socialización y de ciudadanía, no medibles por el salario o el empleo de corto plazo. Forman parte de las denominadas “competencias claves o blandas”, con éxito a largo plazo en el mejoramiento de la vida y de la ciudadanía, en un mundo en que se integran vida y trabajo, comprensión y desempeño. El desafío está planteado en saber si los programas públicos y de gran cobertura pueden desarrollar mecanismos licitatorios o institucionalizados que acepten la idea de formar, por sobre la de entrenar.

PROJOVEN comparado con Tacurú pone en evidencia el dilema de la calidad y los logros de inserción social versus cantidad en los programas de formación. *Los cursos de corta duración de PROJOVEN permiten el acceso a una capacitación elemental que apenas permiten inserciones laborales frágiles, sin proporcionar las herramientas necesarias para verdaderas trayectorias de empleabilidad.*

Hacer de la calidad de la formación y la inclusión social elementos constitutivos de los programas se vuelve imperativo en el contexto actual. En este sentido, algunos programas han venido incorporando y certificando la gestión de la calidad en la formación profesional. Esto se justifica plenamente en la necesidad de acumular conocimientos, capacidades educativas, metodologías de diseño y formación, y los procesos de enseñanza. La calidad es un elemento de interés tanto para quienes desean capacitarse, como para los empresarios que desean invertir en capacitación, así como para quienes aportan fondos (y más debe serlo si se trata de recursos públicos).

### *5.4 ¿Es posible un nuevo diseño?: Dos modelos que se complementan e interactúan*

Llegados a este punto, da la sensación que los diferentes programas (PROJOVEN y Tacurú) se complementan, cooperan y tienen mucho que aprender mutuamente, conformando parte de las bases en la búsqueda de un nuevo sistema de formación y educación para el trabajo.

PROJOVEN ha contribuido al debate de la necesidad de reformar los sistemas de formación para el trabajo centrado en cómo mantener el acceso de todos a oportunidades de formación. Este debate ha incluido como temas centrales, los siguientes:

- El dilema entre priorizar la formación general o la específica.
- Formación desde la oferta o desde la demanda.
- La adecuación de un mercado de instituciones de formación compitiendo libremente.

De la interacción, apoyo y complemento de ambos modelos, surgen las siguientes conclusiones:

- Lo público no se debe entender solamente como lo estatal.
- El Estado debe garantizar la financiación de aquellas funciones de la formación que por su carácter de bien público no pueden ser asumidas por el sector privado.
- La regulación de una oferta descentralizada y diversificada requiere de sólidas y legítimas estructuras institucionales, cuya base se debe buscar en las instituciones rectoras de la temática, reformuladas y actualizadas.

La exigencia del mercado de trabajo se orienta hacia un adulto polivalente y funcional a las nuevas estructuras del mercado. La mirada abarcadora del mercado en relación con las “competencias laborales”, identifica la necesidad de formar para un empleo asalariado, para uno no asalariado (por cuenta propia, independiente, tercerizado), para el desempleo (aprender a buscar empleo o a generar su salario), para cambios entre empresas, o de un trabajo a otro. Se busca un trabajador competente dueño de competencias para el trabajo y la ciudadanía.

Los cambios orientados a exigir mayores esfuerzos individuales para lograr la inserción laboral, modifican las competencias personales, incluyendo: autoestima, identificación y resolución de problemas, responsabilidad ante el trabajo, alto nivel de abstracción y de anticipación, eficiencia, aprendizaje permanente, proyectos a largo plazo, disposición al cambio, trabajo en equipo, creatividad interactiva para moverse en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Su adquisición estaría favorecida por las llamadas competencias “básicas”: comprensión de la lectoescritura, aplicación de las matemáticas a problemas concretos, formulación de modelos lógico analíticos. La sola enunciación de las competencias resulta removedora por el reto que le imponen a las políticas y a las instituciones educativo/formativas.

La situación se complejiza más por la incorporación de nuevas competencias: el manejo fluido de las TIC, requerido para el empleo de calidad, consolida la inequidad por su acceso discriminado. El cambio y el perfeccionamiento constantes de las TIC sumerge a los jóvenes en un mundo de autoexigencia y competitividad con una puesta al día permanente y recambio constante de los recursos tecnológicos, en el paradigma de la “educación de por vida”.

El debate actual en torno a los programas de formación de jóvenes busca clarificar si son necesarios para el empleo o para la ciudadanía. El interrogante quedaría planteado en ¿inserción laboral o inserción social?

Es necesario optar por incrementar el rol ciudadano, pues la inserción laboral no lleva necesaria y directamente a la inserción social cuando se trabaja con colectivos de pobreza estructural y fuertemente excluidos. Los programas debieran estimular la participación con espacios de socialización que propicien el rol ciudadano, el diálogo social y la concertación entre todos los actores de la sociedad.

Las evaluaciones como aporte para el rediseño y aprendizaje de los programas dejan un panorama de las áreas que debieran ser priorizadas en las nuevas experiencias de capacitación laboral para jóvenes:

- Cambios de actitudes y capacidades que denoten la adquisición de una cultura de trabajo.
- El retorno a los estudios formales.
- Componentes psicosociales (características actitudinales y comportamentales), entre otras se podrían medir: autoestima, creatividad, elaboración de proyectos, inserción social, ámbitos de los procesos de socialización (la familia, la calle, los pares, las instituciones, otras), participación activa en grupos sociales, artísticos, religiosos, deportivos, barriales, culturales, incremento de los espacios sociales, creación de nuevas redes sociales (con otros jóvenes, con instituciones, servicios, lugares de trabajo).
- La variable “bienestar” (integrando: empleo, inserción laboral, satisfacción laboral, tipo de trabajo, ingresos y rol ciudadano), que aporta una visión más abarcadora del fenómeno apoyando un entendimiento y una retroalimentación de mejor calidad.

Los procesos de formación para el trabajo de jóvenes vulnerables deben responder a desafíos múltiples, *que no se agotan en la obtención de un puesto de trabajo o un empleo*. Comprometen también aspectos de formación general que les aseguren una inserción social más amplia de la cual dependen sus posibilidades de ejercer sus derechos ciudadanos y de contribuir al desarrollo cultural de la sociedad a la que pertenecen.



## 6. Bibliografía

Abdala, E. Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, no. 150. set.- dic. OIT/CINTERFOR,. Montevideo, Uruguay.2000

Abdala, E. Formación y empleabilidad de jóvenes en América latina. En: Molpeceres Pastor, M. Identidades y formación para el trabajo en los márgenes del sistema educativo: escenarios contradictorios en la garantía social. Herramientas para la transformación, 24. OIT/CINTERFOR. Montevideo, Uruguay. 2004.

Abdala, E. Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. OIT/CINTERFOR. Montevideo, Uruguay. 2004.

Abdala, E. Jóvenes, educación y empleo en América Latina, Papeles de Población, 8, Nueva época, 33. Toluca, México. 2004

Casa Joven Tacurú. Adolescentes y jóvenes en situación de riesgo social. Movimiento Tacurú. Montevideo, Uruguay.2002.

Castel, R. La Metamorfosis de la cuestión social. Ed Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1999.

CEPAL. Gestión de programas sociales en América Latina VOL. I, Serie Políticas Sociales 25, CEPAL, Santiago de Chile. Chile.1990

CEPAL. Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile, Chile. 2000

Chiodi, F, Políticas de empleo y formación profesional en Uruguay 1992-2005. OIT;/MTSS;/Italia Laboro/ Cooperazione Italiana. Montevideo, Uruguay. 2005

Diez de Medina, R. Jóvenes y empleo en los noventa. (Herramientas para la Transformación, 14) OIT/Cinterfor. Montevideo, Uruguay. 2001.

Esping Andersen, G. La desmercantilización en la política social. Los tres mundos del Estado de Bienestar. Ediciones Alfons el Magnanim. Valencia, España. 1993

Esping Andersen, G.: “Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes de bienestar”. En: Fundamentos sociales de las economías posindustriales, Ariel, Barcelona, España. 2000

Estivill, J.: Panorama de la lucha contra la Exclusión Social. Conceptos y estrategias, Programa Estrategias y Técnicas contra la exclusión social y la pobreza STEP/OIT. Portugal. 2003

Filgueira, C. Estado y sociedad civil: políticas de ajuste estructural y estabilización en América Latina.,: CIESU. Montevideo, Uruguay. 1996

Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. EL empleo informal en el Uruguay – Informe temático, Montevideo, Uruguay. 2007

Jacinto, C. y Bessega, C.; Un lugar en el mundo. Jóvenes vulnerables en búsqueda de espacios de inclusión social, en Forni, G., (comp.): De la exclusión a la organización. Hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense. Buenos Aires, Ciccus, 2002.

Jacinto, C. Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas, en de Ibarrola, M. (coord.), Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo, OIT/Cinterfor, Herramientas para la transformación N° 18. Montevideo, Uruguay. 2002

Katzman, R, “Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos”, Revista de la CEPAL 75. Santiago de Chile, Chile. 2001

Lasida, Javier, Pereira, Javier, “Projovent: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado”, en Boletín OIT/Cinterfor N° 139-140, abr-sept. Montevideo, Uruguay. 1997

Lasida, J; Ruétalo, J; Berruti, E, “El caso de Uruguay”. En: Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables. Herramientas para la transformación. Montevideo: OIT/Cinterfor. Montevideo, Uruguay.1998

Lasida, Javier.. Evaluación de la aplicación de Ley de empleo Juvenil, Instituto Nacional de la Juventud (mimeo), Junta Nacional de Empleo/ Instituto Nacional de la Juventud. Montevideo, Uruguay. 2002.

Movimiento Tacurú. Características de la población juvenil de la zona en la cual trabajamos. Mimeo. Montevideo, Uruguay. 2004.

Movimiento Tacurú. Historia institucional a nivel del ámbito educativo, impacto de proyectos desarrollados y proyectos actuales en ejecución. Mimeo. Montevideo, Uruguay. 2004.

Movimiento Tacurú. Proyecto educativo laboral del Movimiento Tacurú para jóvenes de ambos sexos mayores de 18 años. Mimeo. Montevideo, Uruguay. 2004

Notaro, J., Alonso, J., Perazzo, I.: “La gestión de iniciativas con impactos en el empleo”. Proyecto OIT – OPP “Banco de Acciones con Objetivos de Empleo”. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. 2006

OIT. Panorama Laboral 2003”. OIT: Lima, Perú. 2003.

Projovent, Unidad Coordinadora del Programa, Informe de Ejecución de Projovent-2002. Montevideo, Uruguay. 2002.

Panizza, F., Martínez A. L. Projovent. Capacitación e Inserción Laboral para jóvenes en el Uruguay: Diez años del Programa Projovent. Mimeo. Montevideo, Uruguay. 2006.

Projoven, Unidad Coordinadora del Programa, Memoria de Actividades del Programa-2004, Montevideo, Uruguay. 2004.

Projoven, Encuesta de Seguimiento a Egresados 2006, Montevideo, Uruguay. 2007

Projoven, UCP, Memoria de Actividades 2006, Mimeo. Montevideo, Uruguay. 2006.

Ramírez, J, Abdala, E. Programas de capacitación y empleo de jóvenes en América Latina. Documento POLDEV. Montevideo, Uruguay.2002.

SIPRON. Evaluación de Impacto del Programa Projoven y Programa Piloto Trabajadores en Seguro de Desempleo Componente Joven., Montevideo, Uruguay. 2003.

Supervielle, M. y Quiñones, M.: "De la marginalidad a la exclusión social. Cuando el empleo desaparece". Ponencia en la Reunión Sugregional de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST), Univ. Mayor de San Simón, Bolivia, 2002.

Thurrow, L.: "Un modelo de competencia por los puestos de trabajo" en Michael Piore, "Paro e Inflación ".Editorial Alianza. Madrid, España. 1983.

## 7 Anexos.

### 7.1 Experiencia latinoamericana del Modelo de PROJOVEN: algunos aspectos del Projovent en Perú

En Perú se creó el **Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven**. La ejecución del programa, para cuya gestión se creó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a través del Viceministerio de Promoción Social.

El Programa ProJoven proporciona capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas demandadas por el sector productivo, al nivel de semicalificación. De este modo, se apunta a enfrentar el problema que se deriva de la baja inserción de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo. En su diseño, se ha previsto alcanzar a 150.000 beneficiarios a lo largo de un período de cinco años. El programa está orientado a jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, con bajo nivel de instrucción, con escasa o nula experiencia laboral y que se encuentren desempleados o subempleados. De forma particular, ProJoven busca concentrarse en la población joven urbana en situación de marginación, la que padece las mayores dificultades para insertarse laboralmente.

Para brindar a los jóvenes beneficiarios la capacitación y experiencia laboral en ocupaciones específicas, ProJoven, selecciona a Entidades de Capacitación (ECAP) públicas y privadas, a través de un proceso de precalificación que evalúa, entre otros aspectos: la experiencia de capacitación previa de la ECAP, su capacidad administrativa, de gestión y el nivel de los recursos humanos. Aquellas que cumplen con los requisitos previamente establecidos forman parte del Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), que las habilita para presentar propuestas de cursos en las licitaciones que el Programa convoca.

El Programa busca orientarse por la demanda del sector productivo peruano y opera convocando a las Entidades de Capacitación, precalificadas e inscritas en el Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), a participar en concursos públicos para que organicen e implementen cursos de capacitación, especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos del sector empresarial y en función de las características de los jóvenes beneficiarios.

#### *Recuadro 9: Evaluación ex-post Chile Joven Fase II*

##### **Focalización**

En cuanto a esta variable, se concluye que en general el Programa focaliza adecuadamente sobre la población que el mismo define.

No obstante lo anterior, se observaron diferencias en los niveles de focalización alcanzados por los diversos subprogramas, evidenciando el subprograma Formación para el Trabajo (FT) un menor nivel de focalización de sus beneficiarios. Esto último, no implica que la población atendida por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) no sea efectivamente más pobre que la población del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), sino más bien que este menor nivel de focalización se relaciona con las mayores restricciones que establece el FT en cuanto al nivel de pobreza de sus beneficiarios.

##### **Deserción**

En cuanto a los niveles de deserción, se observaron diferencias entre los subprogramas, evidenciando el Aprendizaje Alternado (AA) los mayores niveles asociados. En la explicación de la deserción, se puede concluir que ésta se relaciona estrechamente con

el costo alternativo que tienen los jóvenes para participar en el Programa. En este sentido, quienes desertan lo hacen básicamente motivados por dos factores: i) porque necesitan generar ingresos inmediatos, por lo cual no pueden terminar el Programa; o, ii) porque evalúan que el Programa les ha aumentado suficientemente sus probabilidades de encontrar un empleo aún sin concluirlo.

### **Impacto Ocupacional del Programa**

En cuanto al impacto del Programa en la situación ocupacional de los beneficiarios, sistemática e independientemente del subprograma analizado, se observaron impactos positivos en cuanto a los niveles de ocupación, tanto en las tasas de ocupación como en las de participación.

El subprograma que mostró los mayores niveles de impacto fue AA, lo cual podría reflejar la mayor pertinencia del diseño de este subprograma con el sector productivo. Por otra parte, los subprogramas FT y Capacitación y Experiencia Laboral (CEL) presentaron niveles de impactos similares, los cuales se manifiestan heterogéneamente según los indicadores de empleo analizados. A partir del análisis estadístico, se observó que el nivel de impacto del programa está directamente relacionado con el egreso de los cursos, lo cual valida el aporte de las distintas fases del programa al impacto del mismo.

Al analizar los datos de impacto según sexo, se observaron diversos comportamientos en los subprogramas. No obstante lo anterior, los niveles de impacto evidenciados por las mujeres es homogéneo a lo largo de los subprogramas, siendo los hombres quienes demuestran mayores fluctuaciones entre los mismos. Esto último, podría indicar aspectos estructurales de la economía que norman la inserción ocupacional de las mujeres en la actualidad, siendo los hombres más sensibles a las características propias de calidad y diseño de los diversos subprogramas. En términos agregados, al analizar los niveles de impacto sobre los inactivos, se constató que aparentemente el Programa no presenta impactos significativos en los niveles de activación de sus beneficiarios. Sin embargo, al observar los datos según la situación ocupacional pre programa de los beneficiarios se observa que, a nivel de porcentajes y tasas de ocupados, el grupo de inactivos pre programa presenta impactos positivos independientemente del subprograma estudiado.

### **Impacto sobre la Calidad de los Empleos**

La calidad de los empleos se evaluó a través de dos indicadores: formalidad y salarios.

En cuanto a la formalidad de los empleos, se observó sistemáticamente un impacto positivo del Programa sobre los porcentajes de beneficiarios con contrato laboral, independientemente de la línea analizada. Este impacto se explicó, en gran medida, a través de un efecto desacelerador del programa a la tendencia de informalización de los empleos juveniles, evidenciada a través del comportamiento del grupo de control. Estos datos, permiten validar el diseño actual del Programa en un mercado que evidencia esta tendencia estructural de informalización de los empleos juveniles. En un contexto de una relación positiva entre la formalidad del empleo y la calidad del mismo, se considera recomendable la continuación de un programa como el estudiado en función de la tendencia actual.

En cuanto a los salarios, se concluye que los subprogramas CEL y AA generan efectos negativos en términos agregados. No obstante, se verifica que este impacto sólo se mantiene en el caso de los empleos formales, debido a que en los empleos informales el impacto resultó positivo. Una situación diferente se evidenció en el subprograma FT, donde se observó un impacto positivo sobre los salarios, independientemente de la situación contractual de sus beneficiarios.

Fuente: Santiago Consultores Asociados, s/l.

Mediante procesos de licitación pública, ProJoven selecciona y contrata los cursos de capacitación para ocupaciones específicas de nivel de semicalificación cuya demanda esté comprobada en el mercado. Esto último se hace mediante “cartas de intención” que suscriben las empresas que ofrecen prácticas laborales, las que deben ser presentadas por las entidades de capacitación acompañando la oferta presentada. La selección de cursos se establece en función de criterios de calidad técnica y precio. A través de estos procesos, que se convocan periódicamente, se estimula la competencia entre las diversas entidades de capacitación, propendiendo así al logro de altos estándares de calidad y precios competitivos.

Los cursos de capacitación tienen como objetivo lograr que los jóvenes participantes adquieran habilidades y competencias básicas para desempeñarse en una ocupación específica al nivel de calificación inicial o semicalificación. Estos cursos comprenden dos fases: una denominada de formación técnica a desarrollarse en las Entidades de Capacitación (ECAP) y, otra, de práctica laboral a realizarse en empresa.

## 7.2 Ejemplos de experiencias latinoamericanas que junto a Tacurú integran el Tercer Modelo

Para dimensionar las experiencias latinoamericanas que surgen a la par del Programa Tacurú e integran conjuntamente el denominado por esta tesis Tercer Modelo, se desarrollarán aquí dos de estas intervenciones: Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progresivo) y el Polígono Industrial Don Bosco en El Salvador

### a) Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP

El proyecto de “Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP” se plantea como objetivo general la capacitación de miembros de las comunidades, orientada a la profesionalización y creación de nuevas posibilidades de producción y empleo de los jóvenes campesinos.

El programa se orienta en la combinación de diversos elementos estratégicos:

- La formación profesional, sistemática y exigente, orientada a la creación de empleo y fuentes de trabajo.
- Fortalecimiento de empresas y/o cajas de ahorro y crédito ya constituidas y el apoyo de a la creación de nuevas empresas. En este aspecto, el objetivo es conformar empresas tanto en el ámbito comunitario e individual – familiar.
- La entrega de crédito y/o donaciones ligada a la conformación de empresas nuevas o fortalecimiento de las ya existentes.

Con respecto a los objetivos específicos, los mismos comprenden:

- Capacitación de miembros de las comunidades en administración de cooperativas y cajas comunales, agroindustrias, actividades artesanales y productivas nuevas, comercialización y construcción.
- Capacitación del personal del FEPP para que, como asesor de las organizaciones, esté en condiciones de impulsar las líneas de formación y profesionalización de campesinos.
- Conformación de cooperativas de ahorro y crédito, y cajas comunitarias, que faciliten el acceso al crédito en mejores condiciones.
- Formación de pequeñas empresas comunitarias autogestionarias rurales y talleres artesanales que permitan ejercer un papel motivador en sus respectivas zonas, en las comunidades cuyos miembros se hayan capacitado a través del proyecto.

El área de atención alcanza a casi la totalidad del territorio ecuatoriano, ofreciendo una capacitación sobre la base de una muy amplia red de convenios

interinstitucionales. Entre estos convenios se destaca el de cooperación con el Servicio Nacional de Capacitación (SECAP), que otorga una validación de capacidades con la titulación en áreas artesanales.

Una de las fortalezas del programa, está relacionada con ofrecer un diseño curricular por competencias profesionales adaptado a las necesidades y requerimientos de formación de los campesinos y de los sectores populares.

Siguiendo esta línea, el Centro Ocupacional muestra flexibilidad para impartir sus capacitaciones, no tiene un horario definido para todas sus sedes, sus especializaciones y menciones que ofrece. El horario se establece de acuerdo a la propia dinámica de los y las participantes.

Por tanto, la oferta de la Escuela de Formación Profesional (EFP), responde a las necesidades de los educandos en distintas materias, con un sistema de formación modular que permite que los estudiantes avancen paulatinamente, obteniendo certificados ocupacionales a quienes demuestren capacidad y competencia en la especialidad.

Adicionalmente, el programa prevé el apoyo a los egresados, facilitando el acceso crediticio para la formación de emprendimientos productivos y para el fortalecimiento de empresas rurales. De esta manera, se contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo en el campo.

#### b) El Polígono Industrial Don Bosco en El Salvador

La necesidad de programas integrales es especialmente evidente en el caso de jóvenes en conflicto con la ley. La experiencia de Don Bosco está vinculada con la congregación católica salesiana.

La institución se caracteriza por recibir a jóvenes en situaciones de alta vulnerabilidad, con causas judiciales y ex-integrantes de las “maras” (pandillas).

El programa Integral de Reinserción Social y Juvenil tiene objetivos de inserción laboral, y reinserción o retención escolar de los jóvenes. La estrategia seguida es la creación de unidades empresariales autogestionadas y la educación práctica y teórica de los alumnos, realizada por medio de los siguientes componentes:

- Programa de trabajo: consiste en la creación de unidades productivas autogestionadas que puedan propiciar fuentes de trabajo permanentes para sus miembros.
- Programa de capacitación técnica: la escuela taller apunta a la formación integral del alumno, a través de la educación técnica y administrativa, la formación humana y social, y a introducir a los alumnos en un modo de gestión cooperativista.
- Programa de educación formal: a través del Instituto Técnico Obrero Empresarial (ITOE). Este programa es el complemento teórico a la formación

práctica recibida en los programas anteriores. Otorga el certificado de Bachillerato vocacional, con opción microempresarial.

La institución tiene una fuerte presencia a nivel local: realizando actividades en la comunidad como servicio de salud, organización, saneamiento ambiental.

### 7.3 Oferta educativas en Tacurú para los jóvenes

Tabla 5: Oferta educativa y población destinataria al 2004

CAPACITACIÓN/ FORMACIÓN	GRUPO	PROCEDENCIA DEL GRUPO	POBLACIÓN DESTINATARIA
Alfabetización para Adultos	Alfabetización Primer Nivel	- Adolescentes y jóvenes integrados a proyectos institucionales que no culminaron primaria. - Adolescentes y jóvenes no integrados a proyectos institucionales que no culminaron primaria.	10
	Alfabetización – Segundo y Tercer Nivel	- Adolescentes y jóvenes integrados a proyectos institucionales que no culminaron primaria. - Adolescentes y jóvenes no integrados a proyectos institucionales que no culminaron primaria.	8
	Alfabetización – Convenios Educativos Laborales (CEL)	- Jóvenes que no culminaron primaria del CEL	13
	Alfabetización – Barrido Otoñal	- Jóvenes que no culminaron primaria del CEL – Barrido Otoñal de Mujeres.	5
Computación	Computación – Primer Nivel	- Jóvenes integrados a CEL.	15
	Computación – Segundo Nivel	- Jóvenes integrados a CEL que ya poseen conocimientos previos de computación. - Personas relacionadas a la Escuela de Deportes que poseen conocimientos previos de computación.	8
	Computación-CEL	- Jóvenes integrados al CEL	70
Electricidad	Instalaciones eléctricas	- Jóvenes integrados al proyecto Adolescentes Grandes.	10
	Instalaciones Eléctricas	- Jóvenes integrados al CEL	19
	Reparación de artef. Eléctricos	- Jóvenes integrados a los CEL.	4
Sanitaria	Instalaciones sanitarias	- Jóvenes integrados al proyecto Adolescentes Grandes.	10
	Instalaciones sanitarias	- Jóvenes integrados al CEL	18
Cerámica	Taller productivo de cerámica	- Jóvenes y adultos sin otra vinculación institucional.	4
	Cerámica	- Jóvenes integrados al CEL	12
Motos	Reparación de motores dos y cuatro tiempos	- Jóvenes integrados al CEL	18
Inglés	Inglés – Nivel básico	- Jóvenes integrados a los Convenios Educativo-Laborales.	1
Teórico de Herrería, Albañilería Sanitaria y Electricidad.	Realojos	- Jóvenes integrados al CEL de Realojos	50

Fuente: Estudio de Caso Tacurú. Abdala, 2004.

Tabla 6: Proyectos educativos en ejecución al 2004

NOMBRE DEL PROYECTO	POBLACIÓN OBJETIVO ATENDIDA	BREVE DESCRIPCIÓN	FINANCIAMIENTO
Escuela de oficios Don Bosco	180 jóvenes entre 13 y 18 años	Formación personal y capacitación en oficios (carpintería, corte y confección, electricidad, gastronomía)	INAME
Apoyo Pedagógico	45 escolares menores de 13 años	Apoyo personal y familiar a efectos de construcción identitaria procurando que el niñ@ no haga abandono de la escuela	INAME
Casa joven	45 adolescentes de ambos sexos menores de 18 años	Espacio para la convivencia, la conformación de identidades, la inclusión social en otros espacios (escuela, liceos, UTU <sup>28</sup> .)	INAME
Oratorio Festivo	150 niños de 8 a 14 años	Propuesta recreativo formativa	Comunidad Salesiana
Centro Juvenil	50 jóvenes de ambos sexos de entre 15 y 20 años	Grupos de asociación libre con objetivos de nucleamiento y desarrollo	Comunidad Salesiana
Proyecto de Adolescentes Grandes	48 adolescentes de entre 15 y 17 años	Espacio de formación a través del uso del trabajo como herramienta educativa comprendiendo cursos complementarios de capacitación en oficios	INAME
Convenios Educativo Laborales	450 jóvenes de ambos sexos de entre 18 y 25 años	En el marco de formación personal a través de experiencias laborales se desarrollan trabajos grupales, y capacitación en oficios	IMM – AEBU y empresas particulares
Centro de Capacitación	160 jóvenes de ambos sexos	Espacio cuyo principal objetivo es la adquisición de competencias específicas y el afianzamiento de competencias básicas que permita a los jóvenes contar con mayores elementos a la hora de insertarse y mantenerse en el mercado laboral	Quienes financian los diferentes proyectos más CODICEN, existiendo experiencias de auto financiamiento a través de aportes propios y producción.
Escuela de Deportes	300 niños, adolescentes y jóvenes desde los 5 años.	Espacio de socialización y educación a partir del desarrollo de prácticas sistemáticas de educación física y deportes	A partir de colaboraciones, rifas, espectáculos, etc.
Alfabetización Temprana	21 madres de entre 16 y 25 años y sus niños menores de 3 años.	Espacio de desarrollo del vínculo madre hijo y formación de las madres hacia el encare de sus supervivencias Proyecto en red con las instituciones Nueva Vida y Obra San Vicente – Padre Cacho	EDUCACIÓN UNESCO REGIONAL
Prevención de HIV SIDA	Adolescentes y jóvenes de ambos sexos de los barrios en que se trabaja	Desarrollo de un trabajo preventivo sobre el tema, a partir de la idea de la necesidad de romper el silencio al respecto. Proyecto en red con las instituciones Nueva Vida , San	Cultura UNESCO París –

<sup>28</sup> Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)

		Vicente – Padre Cacho y ASEPO	
Proyecto de Fortalecimiento Institucional	Integrantes del plantel permanente de la organización	Apuesta al mejor desarrollo institucional	Unión Europea

*Fuente: Estudio de Caso Tacurú. Abdala, 2004.*

## 8 Siglas

*AA*: Aprendizaje Alternado.  
*AEBU*: Asociación de Bancarios del Uruguay.  
*ALAST*: Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo.  
*APE*: Aprendizaje en la Empresa.  
*BID*: Banco Interamericano de Desarrollo.  
*BM*: Banco Mundial.  
*BPS*: Banco de Previsión Social.  
*CC*: Capacitación Complementaria.  
*CE*: Capacitación Específica.  
*CEL*: Convenios Educativos Laborales.  
*CEL*: Capacitación y Experiencia Laboral.  
*CEPAL*: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
*CIDE*: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.  
*CODICEN*: Consejo Directivo Central.  
*CONAPROLE*: Cooperativa Nacional de Productores de Leche.  
*DINAE*: Dirección Nacional de Empleo.  
*ECAP*: Entidades de Capacitación.  
*ECAS*: Entidades de Capacitación Adjudicatarias.  
*EFP*: Escuela de Formación Profesional.  
*EMT*: Educación Técnica Media.  
*ESE*: Encuesta de Seguimientos a Egresados.  
*FEPP*: Fondo Ecuatoriano Populorum Progresivo.  
*FIS*: Fondo de Inversión Social.  
*FOSIS*: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.  
*IFP*: Instituciones de Formación Profesional.  
*ILA*: Inserción Laboral Apoyada.  
*IMM*: Intendencia Municipal de Montevideo.  
*INAME*: Instituto Nacional del Menor.  
*INE*: Instituto Nacional de Estadística  
*INJU*: Instituto Nacional de la Juventud  
*ITOE*: Instituto Técnico Obrero Empresarial.  
*JUNAE*: Junta Nacional de Empleo.  
*MEC*: Ministerio de Educación y Cultura.  
*MIFP*: Modelo Instituciones de Formación Profesional.  
*MJ*: Modelo Joven.  
*MTSS*: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
*OIT*: Organización Internacional del Trabajo.  
*ONG*: Organización No Gubernamental.  
*PRELAC*: Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe.  
*RECAP*: Registro de Entidades de Capacitación.  
*SECAP*: Servicio Nacional de Capacitación.  
*SENCE*: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.  
*TFL*: Taller de Formación Laboral.  
*TIC*: Tecnologías de Información y Comunicación.  
*TM*: Tercer Modelo.  
*TOOV*: Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional.  
*UCC*: Unidad Coordinadora Central.  
*UCP*: Unidad Coordinadora del Programa.

*UdelaR*: Universidad de la República.

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

*UTE*: Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas.

*UTU*: Universidad del Trabajo del Uruguay.