



## **PLAN DE ACCIÓN 2010 – 2015**

DIMENSIONAMIENTO ECONÓMICO DE PROPUESTAS  
INCLUIDAS EN EL PLAN DE ACCIÓN

**Los y las adolescentes que trabajan, buscan trabajo o no estudian, no trabajan y no buscan trabajo:**

**Identificación y dimensionamiento económico de alternativas para favorecer la permanencia o motivar el retorno a la educación media**

**Informe final**

Febrero de 2010

Fernanda Ferrari \*  
Juan Pablo Martínez \*  
Enrique Saavedra \*  
Gonzalo Salas °  
Mariana Zerpa °

---

\* Gurises Unidos – Carlos Roxlo 1320 – CP 11200, Montevideo-Uruguay.

° Instituto de Economía – Fac. de CCEE, UDELAR – J. Requena 1375 – CP 11200, Montevideo-Uruguay.

## Índice

Presentación .....	3
1. Introducción .....	4
2. Antecedentes .....	7
3. Características de los adolescentes y jóvenes que no asisten al sistema educativo y su vínculo con el trabajo .....	13
4. Relevamiento de políticas y programas a nivel internacional.....	43
5. Relevamiento de políticas y programas implementados en Uruguay .....	56
6. Diseño de alternativas de política pública.....	71
7. Población objetivo, costos estimados e impactos esperados de las propuestas .....	84
8. Conclusiones finales.....	113
Bibliografía.....	117
Anexo I: Cuadros y Gráficos del capítulo 3.....	120
Anexo II. Estimaciones del modelo probit bivariado.....	127
Anexo III. Fichas de entrevistas.....	131
Anexo IV. Cuadros y gráficos del capítulo 7 .....	134

## **Presentación**

El presente documento constituye el informe final del estudio prospectivo de la ENIA número 4. Éste es parte de una serie de estudios que se encuentran en elaboración para la implementación de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030, enmarcándose este estudio en particular en la Línea 3 de la ENIA “Fortalecimiento y transformación del sistema educativo”.

El objetivo general del trabajo es proponer alternativas de política pública que apunten a la permanencia o retorno al sistema educativo de los adolescentes entre 14 y 17 años económicamente activos y de aquellos que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo.

Para ello se realizó un análisis de las características de los adolescentes, un relevamiento de la situación actual del sistema educativo uruguayo, así como de los programas implementados hasta el momento con estos fines, tanto en Uruguay como en el resto de Latinoamérica. En función de los resultados encontrados en las dos etapas anteriores, se presenta la propuesta de alternativas de política pública para la reinserción y permanencia en el sistema educativo de los adolescentes económicamente activos. Por último, el estudio se plantea la identificación y dimensionamiento económico de las alternativas de política pública, así como de sus impactos esperados.

El contenido del informe sigue el siguiente orden:

Luego de una breve introducción (capítulo 1), en el capítulo 2 se resumen los antecedentes de este trabajo en cuanto a la situación actual del sistema educativo (sección 2.1) y los antecedentes de análisis de la deserción educativa y la inserción laboral de los adolescentes (sección 2.2).

En el capítulo 3 se caracteriza a los jóvenes que trabajan o buscan empleo y sus hogares, analizándose en primer lugar la situación de los adolescentes en relación a la participación en el sistema educativo (sección 3.1), en segundo lugar el perfil de los hogares de los adolescentes que trabajan o buscan empleo (sección 3.2), el nivel de remuneraciones de los adolescentes y su importancia en los ingresos del hogar (sección 3.3) y una síntesis del capítulo (sección 3.4).

En el capítulo 4 se presentan las experiencias internacionales de políticas y programas dirigidas a la reinserción y permanencia en el sistema educativo. En el capítulo 5 se presenta la sistematización de políticas y programas implementados en Uruguay para el fortalecimiento de la oferta educativa (sección 5.1), el impulso a la demanda de educación (sección 5.2) y de los programas “puentes” de integración a la educación media formal (sección 5.3), presentándose finalmente una síntesis del capítulo (sección 5.4).

En el capítulo 6 se presentan las propuestas de diseño de alternativas de política pública, presentándose en primer lugar recomendaciones en cuanto a la estrategia central para el desarrollo de estas acciones (sección 6.1), y en segundo lugar las propuestas de acciones específicas para la integración a la educación media de los adolescentes (sección 6.2). Finalmente, en el capítulo 7 se presentan estimaciones de la población objetivo de estas propuestas, así como sus costos y sus impactos esperados.

## 1. Introducción

En el documento “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030, bases para su implementación” se realiza una evaluación de la situación actual en la cual se destaca el aumento de las brechas en las oportunidades de bienestar que se ha producido en las últimas décadas, junto a un sistema de protección social que no ha logrado acompañar los cambios producidos. Asimismo en cuanto a los ingresos se observa que si bien se ha logrado reducido el desempleo en los últimos años, existe un núcleo de población con dificultades persistentes para la inserción laboral, al tiempo que ha aumentado la brecha salarial por nivel de calificación, lo que agrava los efectos de las desigualdades en el acceso al conocimiento.

En cuanto al sistema educativo, allí se señala que el mismo no ha acompañado las transformaciones en el mercado de trabajo, las familias, los niños y adolescentes, y que *“el problema central se encuentra en la disparidad de los resultados de aprendizaje de los diversos sectores socioeconómicos, que constituye un factor decisivo en la reproducción de la desigualdad y la desvinculación en la educación media, en particular de los sectores de menores ingresos”* (ENIA 2008).

En este sentido, en diversos documentos recientes de ANEP (ANEP-TEMS 2003, ANEP 2005), se plantea que los principales problemas del sistema educativo uruguayo se encuentran en el acceso y la retención en la educación secundaria, y que esta situación afecta en mayor medida a los adolescentes de contexto socio-económico bajo. Asimismo, se observa una importante fragmentación en los aprendizajes entre los estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos y un porcentaje alto de estudiantes que no logran alcanzar los niveles establecidos como mínimos en las evaluaciones de aprendizajes.

En función de este diagnóstico la ENIA 2010-2030 se propone como algunas de las metas a alcanzar al 2030: el egreso universal del ciclo básico e incremento significativo de la tasa de egreso del segundo ciclo de educación media; la disminución de las diferencias en la calidad de los aprendizajes entre niños y adolescentes de diversos estratos sociales; la erradicación del trabajo infantil y adolescente; la eliminación de la indigencia y reducción de la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza; y la construcción de proyectos de vida en condiciones de equidad.

Para ello la ENIA 2010-2030 se plantea como una de sus líneas estratégicas (Línea estratégica nro. 3) el *fortalecimiento y transformación del sistema educativo: Avanzar hacia proyectos educativos adecuados a la población a la que se dirigen, con tiempos pedagógicos flexibles y compatibles con las nuevas realidades familiares y sociales; centros a escala humana que permitan una educación personalizada; equipos multidisciplinarios; evaluaciones.* En función de esto, en el Plan de Acción 2010-2015 de la (ENIA 2009) se proponen las siguientes metas para los adolescentes en el marco de esta línea estratégica:

- El 85% de los jóvenes entre 18 y 20 años ha culminado la educación media básica en 2015 (alcanzándose el 100% en el año 2020).
- El 55% de los jóvenes entre 21 y 23 años ha egresado de educación media superior en 2015 (alcanzándose el 70% en 2020, el 80% en 2025 y más del 90% en 2030).
- Se incrementará en al menos un tercio la proporción de alumnos/as testeados en PISA 2015 que se ubican por encima del nivel 2 en Lengua y en Matemática, respecto a la evaluación del año 2009.

- Reducir a la mitad la brecha entre el quintil de estudiantes de mayor rendimiento y el quintil de menor rendimiento.
- Las tasas de repetición en educación media básica y superior no superan el 15% con la consiguiente reducción de la extraedad.
- Las tasas de repetición en educación media básica y superior no muestran diferencias superiores al 10% entre sectores socioeconómicos.
- Las situaciones de abandono se reducen significativamente.

El trabajo de los adolescentes y su vínculo con la inserción y permanencia de éstos en el sistema educativo resulta una cuestión fundamental para la construcción de una sociedad más justa e integrada y, por tanto, para el diseño y desarrollo de políticas públicas que apunten a mejorar la calidad de vida y la integración social de los menores entre 14 y 17 años. En particular Arim y Salas (2006a) señalan que uno de los principales factores asociados al trabajo infantil es el precio sombra de la educación o el costo de oportunidad que la asistencia a centros educativos implica.<sup>1</sup> Asimismo mencionan que es abundante la literatura que refiere a la sustitución de la asistencia a centros educativos por trabajo y sus efectos sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza (Ravallion y Wodon, 2000; Skoufias y Parker, 2001; Durya y Morrison, 2004).

La participación en el mercado de trabajo de los adolescentes que se encuentran en edad de asistir a la educación media obedece a múltiples factores, y en algunos casos estos factores se corresponden a efectos contrapuestos, asociados al comportamiento general de la economía y a las políticas públicas vigentes. Entre ellos se encuentra el costo de oportunidad de estudiar, dado por las remuneraciones medias de la economía y la dificultad que se observa en el mercado de trabajo para conseguir nuevos empleos. Épocas de bonanza económica pueden generar incentivos para que los adolescentes busquen empleo en la medida que la demanda es alta en tanto las remuneraciones que se perciben también lo son. Sin embargo, la decisión de estudiar o trabajar muchas veces es tomada en conjunto por el núcleo familiar, en ese sentido los padres de los adolescentes pueden desincentivarlos de ingresar al mercado de trabajo si los adultos están empleados y con buenas remuneraciones. Asimismo, los programas de transferencias de ingresos condicionadas a la asistencia a centros educativos, pueden operar en ese mismo sentido, siempre y cuando la decisión de que los adolescentes asistan al liceo no vaya en detrimento de otros usos alternativos del tiempo.

Es importante señalar que las posiciones entre los investigadores y aún los organismos encargados de la temática (UNICEF, OIT) sobre las actividades que deberían considerarse trabajo infantil o adolescente presentan algunas diferencias (OIT, 2005). En un extremo, algunos opinan que todas las actividades no escolares y no recreativas deberían considerarse trabajo infantil. En este marco, la colaboración en empresas de corte familiar que impliquen trabajo ligero o incluso la ayuda que los menores pueden prestar en las tareas domésticas (limpieza del hogar, cuidado de otros familiares, etc) debería caracterizarse como trabajo infantil. Otros autores sostienen que debe concebirse como trabajo infantil sólo aquellas actividades económicas que ponen en riesgo el desarrollo saludable de un menor para alcanzar a ser un adulto responsable. Este enfoque reserva el término de trabajo infantil para caracterizar aquellas actividades que implican un trabajo intenso y/o peligroso en actividades económicas desarrolladas por niños o niñas.

---

<sup>1</sup> El trabajo infantil incluye a todos los menores de 18 años que trabajan.

El Convenio N° 138 de la OIT, adoptado en 1973, establece que los niños no deben trabajar antes de culminar la enseñanza obligatoria, estableciendo como criterio general los 15 años como la edad mínima para trabajar. Asimismo, para trabajos peligrosos la edad mínima es de 18 años, y se establece que la legislación nacional podrá autorizar el trabajo ligero de niños entre 13 y 15 años, entendiéndose por éste aquel que no perjudique su salud y seguridad y que no perjudique su asistencia a la enseñanza. En el mismo sentido, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño reconoce en el artículo 32 el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su desarrollo; para ello se establece que los Estados deberán establecer edades mínimas para el trabajo y deberán reglamentar los horarios y condiciones de trabajo apropiados.

En particular, cabe señalar que el Código de la Niñez y la Adolescencia de nuestro país, hace referencia a estos aspectos, regulando lo referido al trabajo infantil. Allí se señala a los quince años como la edad mínima que se admitirá en los adolescentes que trabajen ya sea en empleos públicos o privados en cualquier sector de actividad, se prohíbe todo trabajo que no permita al niño y/o adolescente gozar de bienestar en compañía de su familia o responsables o entorpezca su formación educativa, y que el Estado promoverá programas de apoyo integral para desalentar y eliminar paulatinamente el trabajo de estos niños y adolescentes.

Desde otra perspectiva se señala que la inserción laboral juvenil constituye un fenómeno relevante en la medida que es el vehículo para el logro de la independencia económica, y conforma a la vez una forma de reconocimiento social y por ende de inclusión. Al respecto, Weller (2007) indica que los jóvenes viven la tensión entre un discurso “meritocrático” que asocia los logros laborales con el avance y los buenos resultados en el sistema educativo, y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones desempeñan con frecuencia un importante papel en el acceso a empleos atractivos.

En este sentido, en el presente trabajo se intenta caracterizar la relación que se presenta entre estudio y trabajo para los adolescentes uruguayos. Intentaremos conocer qué tipos de trabajos realizan los adolescentes que estudian y los que desertaron, qué factores están por detrás de las decisiones de trabajar y de estudiar, y qué características de las familias se encuentran directamente asociadas a estas decisiones. Asimismo, a partir de esta caracterización y de la sistematización de las experiencias nacionales e internacionales, se proponen acciones para la reinserción de los adolescentes en el sistema educativo y su permanencia, y reducir el trabajo adolescente.

## 2. Antecedentes

### *El sistema educativo en Uruguay: logros y desafíos*

Resulta de interés para el presente estudio introducir un breve panorama sobre la historia de la educación formal y, en particular, del sistema educativo uruguayo, que nos permita conocer el contexto en el que deberán enmarcarse las propuestas que más adelante se realizan. Si bien nos concentramos en la educación media, ésta se presenta en relación a todo el sistema y fundamentalmente en relación a la educación primaria, dando cuenta también de las particularidades históricas que hicieron diferente a la educación media de la escuela primaria. Para ello se analizan tres aspectos básicos en la historia reciente del sistema educativo: los procesos de ampliación de la cobertura, la trayectoria del sistema en la obtención de resultados y las características del gasto en educación a través de las últimas décadas. Por último, se presentan algunos aspectos de la nueva ley de educación que resultan de interés para el diseño de políticas sociales y educativas dirigidas a adolescentes en situación de vulnerabilidad social, como son los económicamente activos.

### *La ampliación de la cobertura*

La educación pública ha jugado un rol fundamental en materia de desarrollo del país a través de la integración y movilidad sociales, la transmisión de pautas y normas culturales, la formación ciudadana y la generación de los conocimientos básicos y fundamentales. Además, la educación ha sido el sistema estatal de prestaciones sociales más universal que ha tenido el país, sin distinción de estratos sociales. Sin embargo, a partir de la década de 1950, algunas transformaciones y acontecimientos comenzaron a impactar negativamente sobre la capacidad del sistema, generando problemas que fueron agrandándose y profundizándose a través del tiempo (ANEP, 2005), particularmente en la educación media.

En el año 1967 se establece en la Constitución la obligatoriedad de los 9 años de educación, momento en que la educación primaria ya cubría casi al 100% de los niños en edad escolar (aunque solo el 40% lograba egresar). Precisamente a partir de la década del 60 se desarrolla una gran expansión de la educación media, que crece 110% entre 1960 y 1973 y que continúa expandiéndose, en particular de forma más estable a partir de 1985<sup>2</sup> (ANEP, 2005). La masificación de la educación media entre las décadas de los 60 y los 80 se desarrolla en un contexto de estancamiento económico, de escasos recursos estatales y de debilidad de las políticas públicas, por lo que debió afrontarse con importantes carencias: de infraestructura edilicia, de profesores titulados y de una cultura institucional sólida. Esta fragilidad de los cimientos de la educación media ha generado acumulados déficits que la han llevado a ubicarse hasta hace poco tiempo con niveles de baja cobertura y asistencia, en comparación tanto con la educación primaria como con otros países de similar grado de desarrollo. Es así que hasta la primera mitad de la década de los 90 Uruguay poseía una relativamente baja cobertura tanto de ciclo básico como de bachillerato. A partir de la reforma realizada en 1996 ha habido un importante incremento de la matrícula que ubica los niveles de cobertura cercanos al 100% por primera vez en la historia (ANEP, 2005).

---

<sup>2</sup> Entre 1985 y 2003 la matrícula aumenta 73%, con un estancamiento entre 1991 y 1996 (ANEP, 2005).

Este último crecimiento de la cobertura de la educación media ha sido muy importante en los quintiles intermedios de la distribución del ingreso (2, 3 y 4) y menos marcado en los quintiles extremos. El quintil más alto ya se encontraba integrado a la educación formal casi en su totalidad, mientras que los más pobres aún encuentran importantes dificultades para integrarse y sostener la educación media, si bien también han aumentado su participación. En este sentido, debe mencionarse la gran relevancia de la educación técnica en la captación de los adolescentes provenientes de hogares con menores ingresos, aproximadamente 50% de los estudiantes de CETP-UTU se ubican en los quintiles más bajos (ANEP, 2005).

Si observamos las tasas de asistencia encontramos que se ha producido también un aumento sostenido en la última década. Éste ha sido mayor en el interior urbano que en Montevideo, lo que ha ido reduciendo la brecha existente entre ambas regiones. En el interior urbano las mujeres poseen tasas mayores que los varones, situación que no está tan presente en la capital. De hecho, los hombres residentes en el interior urbano es el grupo con la menor tasa bruta de asistencia a enseñanza secundaria (ANEP, 2005).

“El crecimiento de la matrícula hasta 2003 estuvo acompañado por una caída en la tasa de empleo en todas las edades consideradas, lo que sugiere que la crisis económica podría haber impactado, vía estrechamiento del mercado de empleo, en un aumento de la demanda por educación, incrementando los niveles de matriculación. Sin embargo, la evidencia sugiere que la “fuga” hacia el mercado laboral desde 2005, asociada a la reactivación económica, solo explica una parte de la caída en la tasa de cobertura. De hecho, en estos años aumentó también la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (aproximadamente 2/3 de quienes no asisten)” (Cardozo, S, 2009:26)

Al analizar por edades simples se ha observado que la asistencia disminuye a partir de los 13 y 14 años, constatando que a pesar de las mejoras obtenidas permanece la importante deserción que se ha producido históricamente en la transición de primaria a secundaria. La evolución de la deserción por edades simples también muestra que los más pobres han sido históricamente quienes dejan la educación media en mayor cantidad y más tempranamente, situación que no está presente en la educación primaria. Esto puede asociarse también a la presencia de mayor rezago en educación primaria por parte de los niños que provienen de hogares pobres. De hecho, se observa que a los 14 años prácticamente se triplica la proporción de adolescentes que no asisten a la educación formal de los hogares del primer y segundo quintil, lo que señalaría que terminan con rezago la educación primaria y no logran insertarse y sostener la educación media (ANEP, 2005).

Una experiencia que ha mostrado buenos resultados han sido las escuelas rurales con séptimo, octavo y noveno, cuyo objetivo ha sido dotar a los alumnos, que viven en zonas rurales alejadas de algún centro de educación media, de las aptitudes, competencias y certificaciones habilitantes del Ciclo Básico Plan 1996. Los resultados han sido notoriamente positivos en la disminución de la deserción y repetición, así como en los aprendizajes (ANEP, 2005). Esto sugiere, por un lado, la necesidad de analizar la extensión de esta experiencia como estrategia para eliminar o disminuir las mencionadas dificultades que implica el tránsito de primaria a secundaria. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los centros con séptimo, octavo y noveno presentan una densidad poblacional y tamaño medio de grupo significativamente más bajos que los del ciclo básico en el medio urbano, por lo que quizás sean sus características particulares, y no la continuidad dentro del sistema primario, los determinantes más importantes del éxito obtenido.



En síntesis, no existen dificultades en la cobertura de educación primaria así como en el logro de una tasa de egresos prácticamente universal; en cambio, la educación secundaria no es capaz de retener a una considerable proporción de jóvenes: hay problemas de acceso (pasaje de primaria a secundaria) y fundamentalmente de deserción durante el transcurso del ciclo secundario, particularmente en sus primeras etapas. (ANEP-TEMS, 2003).

### *Los resultados del sistema educativo*

La mayor cobertura y retención que ha logrado la educación media en la última década ha permitido disminuir la desigualdad en el acceso de forma importante. Esto ha implicado la incorporación de un volumen grande de adolescentes en situación de pobreza y vulnerabilidad social que el subsistema de secundaria jamás atendió en el pasado y para lo cual no se encuentra preparada. Resulta así particularmente interesante observar cuáles han sido los resultados en materia de repetición, rezago y aprendizajes en la educación media en los últimos años.

La repetición en el ciclo básico disminuye notoriamente entre 1998 y 2000, acompañando la paulatina universalización del plan 1996, que contiene menores requisitos para el pasaje de grado que el plan anterior, así como mayor tiempo de exposición de los estudiantes y docentes al liceo y al aula. Es importante mencionar que esta disminución se produce en los centros de contextos desfavorables y medios, reduciendo la brecha de desigualdad en materia de permanencia en el sistema educativo. En el interior ha sido más importante dicha reducción, mientras que en Montevideo persisten distancias importantes entre el contexto medio y los contextos desfavorables.

El abatimiento de la repetición es clave no solo para disminuir el rezago sino también el abandono. Por lo que las mejoras señaladas constituyen una explicación de los buenos resultados en materia de asistencia y permanencia en el ciclo básico que se mencionaron previamente.

El éxito obtenido en el ciclo básico a fines de los 90 no ha logrado trasladarse al bachillerato, la repetición se ha mantenido estable en 4° año de liceo y han aumentado en 5° año. Esto parece indicar que el sistema ha castigado a los estudiantes del plan 1996 cuando llegan a bachillerato, generando un corrimiento del “cuello de botella” de la educación media hacia el segundo ciclo (ANEP, 2005). Además de la mayor permisividad del ciclo básico a partir de 1996 debe señalarse la mayor oferta edilicia de éste en relación al bachillerato, que incide mayormente en los adolescentes de las zonas periféricas y pobres de Montevideo.

Por otro lado, no se han observado los mismos resultados para ciclo básico en secundaria y en CETP, siendo estos últimos menores en materia de abandono y repetición, aún considerando similares contextos socioeconómicos.

El panorama de la educación media en Uruguay es notoriamente preocupante cuando se analizan los resultados que obtienen los estudiantes en materia de aprendizajes y generación de competencias. La realización de los Censos Nacionales de Aprendizajes en los terceros años y de las pruebas internacionales de evaluación de competencias PISA a estudiantes de 15 años, permiten observar dos grandes problemas: una gran fragmentación y dispersión entre los estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos y un porcentaje alto de estudiantes

que no logran alcanzar los niveles establecidos como mínimos. Más allá de las diferencias entre las pruebas, puede apreciarse en ambas que los logros obtenidos en la cobertura, la deserción y la repetición no se han traducido en una reducción de la desigualdad en los aprendizajes, por lo que aún persiste una gran diferencia en la formación de capital humano entre adolescentes de contextos socioeconómicos diferentes.

Esta situación indica la necesidad de abordar urgentemente los problemas del sistema educativo para elevar y homogeneizar los aprendizajes, atendiendo a los factores escolares que pueden resultar exitosos en contrarrestar los efectos de los contextos desfavorables y del bajo clima educativo de los hogares. Es así que se constata el desafío que implica la incorporación de los adolescentes en situación de pobreza y vulnerabilidad social a la educación media, exigiendo del sistema educativo la capacidad para revertir las condiciones de partida de buena parte de la población (ANEP, 2007).

A nivel regional el país se encuentra en una situación de fuerte estancamiento en cuanto a sus logros en la educación media, especialmente si se los compara con su desempeño en el ciclo primario. Si bien los resultados académicos de los estudiantes se ubican entre los más altos de la región, esta situación se ve opacada por el hecho de que los niveles de progresión y egreso en el nivel son comparativamente muy bajos y por cuanto el país continúa mostrando unos niveles de desigualdad educativa (tanto en términos de escolarización como de aprendizajes) sumamente elevados de acuerdo a su grado de desarrollo y a las características de su estructura social. (Cardozo. S: 2009:30)

Debe tenerse en cuenta que este desafío no es exclusivo de la educación media, sino que requiere un esfuerzo planificado y articulado de todo el sistema educativo. Esto se visualiza claramente al observar los resultados de las pruebas de aprendizaje de los 6tos años de primaria, donde ya están presentes las diferencias entre contextos socioculturales. En la medida que la educación primaria no logra los mismos éxitos en la cobertura y permanencia que en los aprendizajes, la educación media debe abordar una heterogeneidad más profunda y compleja.

### ***Antecedentes sobre el trabajo adolescente y la deserción escolar***

En Arim y Salas (2006b) se señala, para el caso uruguayo, que el 75% de los jóvenes entre 14 y 18 años consiguen empleo a través de sus amigos y/o familiares, guarismo que se mantiene elevado en toda la población pero decrece conforme aumenta la edad.

Bucheli y Casacuberta (2000) estudian la decisión conjunta sobre asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo, encontrando evidencia de que ambas decisiones pueden verse como alternativas y que algunas características individuales (edad, sexo y nivel educativo alcanzado) y del entorno familiar (ingresos, educación del jefe de hogar) tienen un fuerte impacto en estas decisiones. Asimismo, Arim y Salas (2006a) muestran como el proceso de sustitución entre asistencia escolar e inserción laboral se comienza a producir a partir de los 13 años de edad.

Distintos trabajos han señalado que la deserción escolar esta asociada al ciclo económico (Amarante *et al*, 2006; PNUD, 2008). Esta relación se evidencia en períodos de crisis donde la deserción escolar es menor debido a la falta de oportunidades de trabajo para los jóvenes de baja calificación. A su vez, los ingresos a edades tempranas al mercado laboral en general se

dan bajo malas condiciones laborales, asociadas a bajas remuneraciones y a la no contribución a la seguridad social, que se suma a la ausencia de sindicalización (Arim y Salas, 2006a).<sup>3</sup>

Se ha señalado que la dinámica del mercado de trabajo adolescente y juvenil en Uruguay obedece a distintos factores. Desde el lado de la oferta se indica que los mayores salarios de reserva, generados por cambios en el patrón del ciclo de vida, redundan en la prolongación del tiempo de estudio y la postergación de la formación de la familia. Existen problemas de “matcheo” asociados a los mayores tiempos de aprendizaje que permiten satisfacer los requerimientos de la demanda; y factores del lado de la demanda debido a la mayor sensibilidad del empleo juvenil al ciclo económico o al deterioro de los sectores intensivos en mano de obra juvenil (Bucheli, 2006).

A partir del módulo sobre educación de la ENHA 2006, Katzman y Rodríguez (2006) analizan la información referida a la asistencia al sistema educativo y el rezago de los adolescentes que se encuentran en edad de asistir al liceo, según su condición socio-económica y sexo. El trabajo concluye que las tasas de ocupación son mucho más elevadas entre los adolescentes que desertan del sistema educativo. Asimismo, se señala que entre los adolescentes que desertan, el 55% es inactivo, mientras el 28% tiene empleo y el 17% busca trabajo.

En Patrón (2008) se analiza la decisión de invertir en educación, encontrando que los ingresos esperados producto de años adicionales de educación no cubren los costos de oportunidad de estudiar, en el caso de la enseñanza secundaria. La autora sugiere que las políticas más efectivas podrían ser aquellas basadas en transferencias monetarias para incrementar el incentivo para estudiar, así como otras medidas que aumenten la valorización de la educación como efectiva. En ese sentido Amarante *et al.* (2009) realizan una evaluación ex ante de los impactos que se derivan de la reformulación de las Asignaciones Familiares. El nuevo diseño de esta política amplia considerablemente el monto de la prestación y su cobertura. El trabajo encuentra efectos considerables en la asistencia escolar de los adolescentes y jóvenes entre 14 y 18 años, indicando que aproximadamente un tercio de los adolescentes y jóvenes de esa edad que están fuera del sistema educativo retornarían como consecuencia del incentivo económico.

Gerstenblüth *et al.* (2009) estudian el impacto de la maternidad en la adolescencia sobre los logros educativos de las mujeres, mostrándose que ésta tiene un efecto muy fuerte sobre la probabilidad de alcanzar al menos 9 años de educación formal, sólo comparable con el efecto del nivel educativo de la madre, por lo que se destaca la importancia de implementar políticas que rompan la transmisión intergeneracional del bajo nivel educativo alcanzado y de la historia reproductiva de madres hacia las hijas.

En cuanto a las características institucionales de la enseñanza que pueden favorecer la permanencia en el sistema educativo, en MEMFOD (2004) se realiza una investigación cualitativa acerca de las normas, valores y comportamientos de los adolescentes y jóvenes que tienen entre 15 a 20 años, que cursan o abandonaron el segundo ciclo de secundaria. Se identifican aquellos factores que los estudiantes consideran determinantes para la existencia

---

<sup>3</sup> De los jóvenes entre 14 y 18 años, menos de un 1% declara que en su empresa existe sindicato y el joven está afiliado, en el tramo de edad siguiente (19 a 24 años) la cifra no llega al 5%

de un clima institucional que los motive, destacándose la importancia de la claridad de las reglas y prácticas ordenadas dentro del centro educativo, la existencia de un personal docente estable, la motivación brindada por los docentes, la oferta de socialización extracurricular, y la existencia de referentes y espacios de comunicación, entre otros.

Finalmente, en Cardozo (2008) se realiza una reseña de las políticas educativas implementadas desde 1990, y una revisión de los principales indicadores educativos para el período, en comparación con la región. El estudio muestra que si bien Uruguay tiene una buena posición en el contexto regional en educación primaria, los niveles de cobertura y egreso de enseñanza media lo ubican por debajo del promedio latinoamericano.

### **3. Características de los adolescentes y jóvenes que no asisten al sistema educativo y su vínculo con el trabajo**

El objetivo de este capítulo es indagar en las características que presentan los adolescentes que no asisten al sistema educativo y sus hogares, y en particular el vínculo de la deserción con su inserción en el mercado de trabajo.

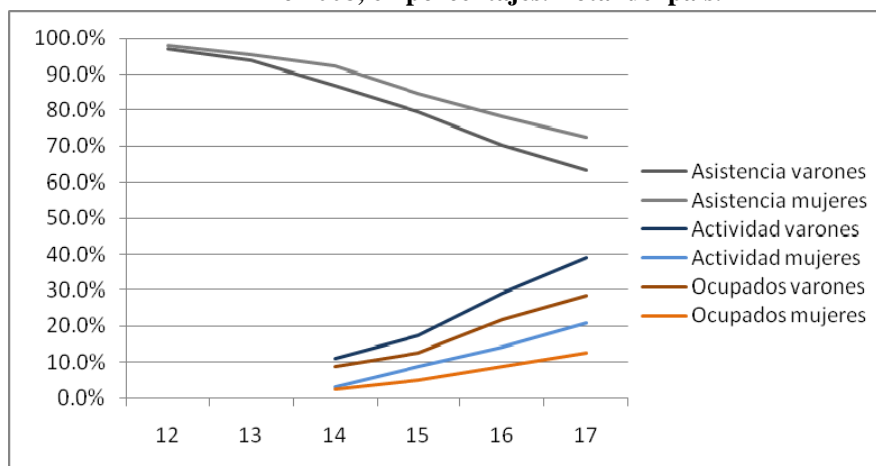
Se ha señalado que la participación en el mercado de trabajo por parte de los adolescentes constituye una alternativa a la asistencia al sistema educativo, por tal motivo en este capítulo estudiaremos, en primer lugar, la situación de los adolescentes en relación a la participación en el sistema educativo, en particular se pretende conocer qué vínculo tiene la deserción escolar con la inserción en el mercado laboral, teniendo en cuenta también el trabajo no remunerado dentro del hogar (sección 3.1). Asimismo se presentará la estimación de un modelo que intenta identificar los determinantes de la decisión de trabajar y/o de estudiar como una decisión conjunta (sección 3.2). El tercer aspecto que se abordará estará centrado en el perfil que de los hogares de los adolescentes que trabajan o buscan empleo (sección 3.3). Finalmente, se analizará el nivel de remuneraciones de los adolescentes, en tal sentido se observará en que medida estas remuneraciones permiten a los hogares de los adolescentes y jóvenes salir de la pobreza, que peso tienen en el ingreso total del hogar así como afectan los cambios institucionales, generados por el incremento del Salario Mínimo Nacional (SMN), a este grupo específico (sección 3.4). Por último se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes que resultan del análisis presentado (sección 3.5).

#### **3.1 Asistencia al sistema educativo, deserción y participación laboral**

Los adolescentes uruguayos de entre 14 y 17 años se encuentran en un tramo etario en el cual deberían estar asistiendo al sistema educativo. Si bien hasta 2008 sólo era obligatoria en Uruguay la enseñanza secundaria básica (9 años de educación), la culminación de la enseñanza secundaria completa (12 años de educación) es cada vez más un umbral mínimo para el acceso a empleos formales, y fue introducida como obligatoria en la nueva ley de educación aprobada en diciembre de 2008. En esta etapa de la vida existen factores que pueden competir con la permanencia en el sistema educativo, en especial el trabajo y la maternidad y paternidad. En cuanto a la actividad laboral, en el Código de la Niñez y la Adolescencia se señala a los 15 años como la edad mínima para el trabajo en cualquier actividad. Si bien el trabajo puede constituir un impedimento para la culminación de los estudios, es necesario prestar especial atención también a aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan, debido a que carecen de un ámbito institucionalizado de integración social y aprendizaje.

La trayectoria escolar ideal de una persona sería completar la enseñanza secundaria a los 17 años de edad. Sin embargo, como puede observarse en la Gráfica 1, en el año 2008 la asistencia al sistema educativo es cercana al 100% a los 12 años de edad, tanto para los varones como para las mujeres, pero a partir de esa edad la asistencia comienza a descender. La deserción se acelera luego de los 13 años en el caso de los varones, y luego de los 14 años en el caso de las mujeres. La brecha entre varones y mujeres se agranda a medida que avanzan en edad; a los 17 años un 72% de las mujeres asiste al sistema educativo, mientras que sólo un 63% de los varones asiste.

**Gráfica 1:**  
**Asistencia al sistema educativo por edades simples, según sexo.**  
**Año 2008, en porcentajes. Total del país.**



Fuente: ECH

Nota: La condición de actividad económica se pregunta en la ECH sólo a las personas de 14 o más años de edad.

### *Deserción y ciclo escolar*

Para analizar qué porcentaje de las personas culmina la enseñanza secundaria, tomamos como referencia el grupo de edades de 18 a 24 años por ser un grupo que asistió recientemente al sistema educativo pero que ya tiene la edad suficiente para haberlo terminado. Los separamos en dos tramos, 18 a 21 y 22 a 24 años, para ver si en este segundo tramo se observa un mayor número de personas que culminan la secundaria (Cuadro 1).

**Cuadro 1:**  
**Nivel educativo más alto alcanzado por sexo, según tramos de edad.**  
**Año 2008, en porcentaje. Total del país.**

Nivel educativo más alto completado	18 a 21 años			22 a 24 años		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
<b>No completó primaria</b>	3.7%	2.3%	<b>3.0%</b>	4.4%	2.7%	<b>3.5%</b>
<b>Primaria</b>	29.4%	22.0%	<b>25.7%</b>	30.4%	22.4%	<b>26.3%</b>
<b>Ciclo básico</b>	42.5%	41.1%	<b>41.8%</b>	34.7%	30.6%	<b>32.6%</b>
<b>Secundaria completa</b>	24.4%	34.6%	<b>29.6%</b>	30.5%	44.2%	<b>37.5%</b>
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

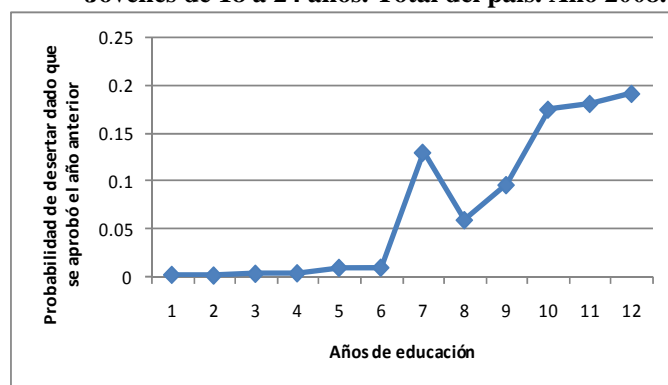
Fuente: ECH

En el año 2008, cerca de un 30% de las personas de ambos grupos de edades no habían completado el ciclo básico, siendo este porcentaje mayor entre los varones (alrededor del 34%) que para las mujeres (25%). El resto de las personas de ambos grupos de edades, aproximadamente el 70%, completaron el ciclo básico de enseñanza media. En el grupo de 22 a 24 años, sólo un 37,5% completaron los 6 años de enseñanza media. Como se puede esperar dadas las diferencias encontradas en las tasas de deserción, es menor el número de varones (30,5%) que de mujeres (44%) que culminan tanto el ciclo básico como el segundo ciclo de enseñanza. El porcentaje de personas de 18 a 21 años que culminaron segundo ciclo es menor

debido a que en este grupo de edades hay personas que aún se encuentran cursando la enseñanza media, con rezago para la edad.

Para conocer en qué momento del ciclo escolar se produce en mayor medida la deserción, utilizamos la metodología aplicada por Bucheli y Casacuberta (1999) que consiste en estimar la probabilidad de abandonar el sistema educativo en cada grado dado que se aprobó el grado anterior. Esta probabilidad se estima para cada año del ciclo escolar a partir de la proporción de personas que no aprobaron ni asisten a ese año, respecto a quienes aprobaron el año anterior. La estimación se realiza para los jóvenes de 18 a 24 años, dado que ya tienen edad suficiente para haber culminado la enseñanza secundaria.

**Gráfica 2:**  
**Probabilidad de desertar en cada año del ciclo escolar, dado que se aprobó el año anterior. Jóvenes de 18 a 24 años. Total del país. Año 2008.**



Fuente: ECH.

Los resultados son similares a los que obtuvieron Bucheli y Casacuberta para el año 1997. La probabilidad de abandonar el sistema educativo es casi nula durante todo el ciclo de primaria. Se produce un salto en el primer año de secundaria, lo que implica que alrededor de un 13% de los jóvenes que terminaron la enseñanza primaria no aprobaron ningún año de secundaria. Luego la probabilidad de abandonar desciende durante segundo y tercer año de secundaria, aunque continua siendo significativa, alcanzando un 10% en el tercer año de secundaria. Al comienzo del segundo ciclo de secundaria se produce un nuevo salto, que implica que un 17,5% de quienes finalizan el ciclo básico no continúan sus estudios. Finalmente, la probabilidad de abandonar continúa creciendo durante los últimos dos años de secundaria.

### ***Asistencia al sistema educativo, trabajo remunerado y búsqueda de trabajo***

En el Cuadro 2 se presenta la asistencia al sistema educativo y la condición de actividad de los adolescentes de 14 a 17 años por sexo para el año 2008. Puede observarse que en este grupo de edad, en 2008 el 78,6% de los adolescentes asistía a algún centro educativo, siendo mayor la asistencia de las mujeres (82%) que la de los varones (75%). A partir de estos datos se puede estimar que en 2008 había alrededor de 27.000 varones y 19.000 mujeres de entre 14 y 17 años de edad que no asistían al sistema educativo.

**Cuadro 2:**  
**Asistencia al sistema educativo y condición de actividad por sexo, 14 a 17 años.**  
**Año 2008, en porcentaje y número de personas. Total del país.**

Asistencia y condición de actividad		Varones		Mujeres		Total	
		personas	%	personas	%	personas	%
<b>asiste</b>	Inactivo	71,869	65.6%	79,654	75.9%	151,522	70.7%
	Ocupado	7,322	6.7%	3,936	3.8%	11,258	5.2%
	Busca trabajo	3,290	3.0%	2,352	2.2%	5,642	2.6%
	<b>subtotal</b>	<b>82,480</b>	<b>75.3%</b>	<b>85,942</b>	<b>81.9%</b>	<b>168,422</b>	<b>78.6%</b>
<b>no asiste</b>	Inactivo	11,730	10.7%	13,064	12.5%	24,793	11.6%
	Ocupado	11,953	10.9%	3,558	3.4%	15,511	7.2%
	Busca trabajo	3,389	3.1%	2,363	2.3%	5,752	2.7%
	<b>subtotal</b>	<b>27,072</b>	<b>24.7%</b>	<b>18,985</b>	<b>18.1%</b>	<b>46,057</b>	<b>21.4%</b>
<b>Total</b>		<b>109,552</b>	<b>100.0%</b>	<b>104,927</b>	<b>100.0%</b>	<b>214,479</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: ECH y proyecciones de población

Dentro de los que asisten al sistema educativo, la mayoría son inactivos, es decir que no trabajan ni buscan trabajo. Esto se da tanto para las mujeres como para los varones, aunque la proporción de varones que trabaja es mayor que la de mujeres; el 7% de los varones estudian y trabajan, mientras que sólo el 4% de las adolescentes mujeres estudian y trabajan. Asimismo, el 3% de los varones estudian y buscan trabajo, frente a un 2% de las mujeres.

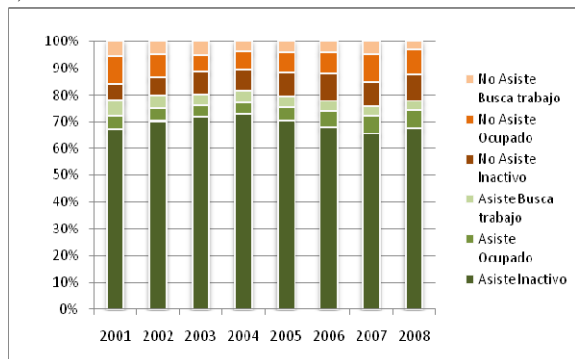
En general la inserción laboral de los adolescentes varones es mayor que la de las mujeres, más allá de si asisten o no al sistema educativo. En total, el 12,4% de los y las adolescentes trabajaba en 2008, y otro 5.3% buscaba trabajo. De los varones, el 17,6% trabajaba y el 6,1% buscaba trabajo, mientras que entre las mujeres el 7,1% trabajaba y el 4,5% buscaba trabajo. Sin embargo, la relación entre estudio y trabajo parece ser diferente según el sexo; en este sentido, mientras que de las mujeres que trabajan más de la mitad asiste al sistema educativo (53%), de los varones que trabajan sólo el 38% asiste.

En la Gráfica 3 puede observarse la evolución entre los años 2001 y 2008 de la asistencia al sistema educativo y de la actividad laboral de los adolescentes de 14 a 17 años varones y mujeres respectivamente (áreas de 5000 habitantes y más). En ambos casos se observa un aumento de la asistencia al sistema educativo hasta 2004, posteriormente un descenso hasta el año 2008 cuando parece estabilizarse la asistencia, aunque es necesario observar qué sucede en los próximos años para saber si esto es un cambio de tendencia.

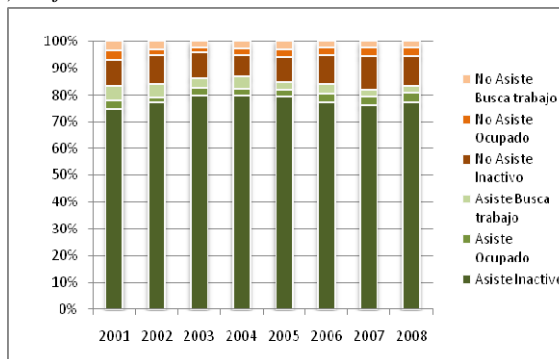


**Gráfica 3:**  
**Asistencia al sistema educativo y condición de actividad, adolescentes de 14 a 17 años.**  
**Años 2001-2008, áreas de 5000 y más habitantes.**

a) Varones



b) Mujeres



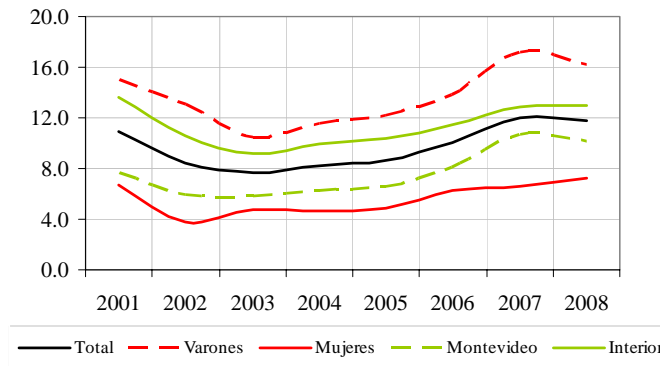
Fuente: ECH

Entre 1985 y 2003 se produjo una importante expansión de la matrícula en la enseñanza media, impulsada por la incorporación de los sectores socioeconómicos bajos a la educación secundaria, y de las personas residentes en el Interior del país. A partir de 1999 se acelera el crecimiento de la matrícula (ANEP 2004), lo que también puede observarse a partir de los datos de la ECH sobre la asistencia declarada por las personas. Generalmente en las recesiones y crisis económicas, cuando aumenta el desempleo y bajan los salarios, es esperable que aumente la asistencia al sistema educativo. En Uruguay, los años de crisis económica se vieron acompañados por un importante aumento de la asistencia; como se observa en la gráfica 3, la asistencia se incrementa hasta 2004, al tiempo que se reduce el número de adolescentes que trabajan y buscan trabajo. A partir de 2004 comenzó un retroceso de la asistencia al sistema educativo de los adolescentes.

En el año 2008 casi veintisiete mil adolescentes de 14 a 17 años trabajaban en todo el Uruguay, lo que representa el 12,4% de ese grupo etario. De esta cantidad solo ocho mil residían en el departamento de Montevideo, en tanto que el 72% del total eran varones. Estas cifras dan cuenta de la importancia relativa del fenómeno.

Al observar la evolución de la participación laboral de los adolescentes (ver cuadro A.1 del anexo I) se observa que, al igual que lo que ocurre con el funcionamiento general del mercado de trabajo, sus movimientos se encuentran muy ligados a las fluctuaciones del ciclo económico (Gráfica 4). Asimismo, a lo largo de todo el periodo se observa cómo las diferencias entre varones y mujeres se mantienen, siendo la participación de los varones mayor en 10 puntos porcentuales, mientras que entre de Montevideo y el Interior Urbano las diferencias se van achicando.

**Gráfica 4:**  
**Proporción de adolescentes de 14 a 17 años que trabajan.**  
**Localidades de más de 5000 habitantes. Años 2001-2008**



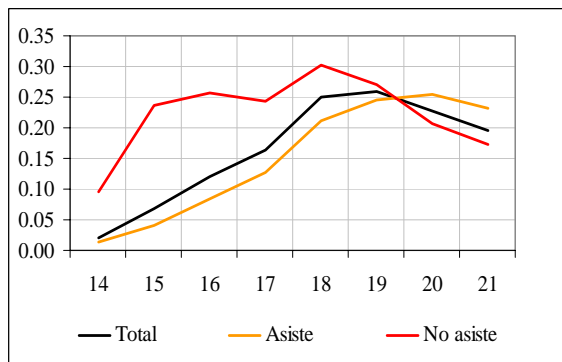
Fuente: ECH

Naturalmente la búsqueda de empleo también se concentra mayoritariamente entre quienes no asisten al sistema educativo. Esto se observa en la Gráfica 5 con datos para 2001 y 2008. En 2001 entre los adolescentes de 15 a 17 años que no asistían al sistema educativo, el 25% se encontraba buscando empleo, mientras en 2008 la proporción cae a niveles cercanos al 10%.

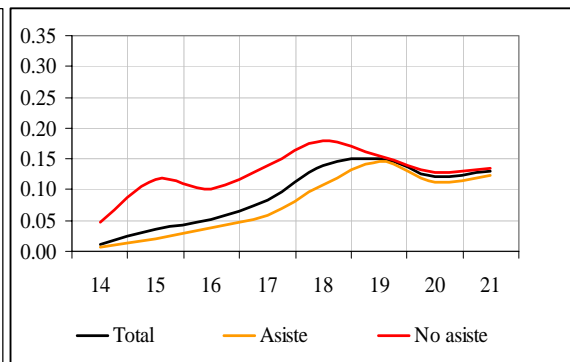
Entre los jóvenes de 18 a 21 años se notan algunos cambios en estos años. Mientras en 2001 la tasa de búsqueda de empleo de quienes asistían a centros educativos superaba en 5 puntos a quienes no asistían, en 2008 los resultados se encuentran alineados en los dos grupos. Este fenómeno obedece a la caída en los niveles de desempleo en la mayoría de los grupos, independientemente del nivel de calificación que poseen.

**Gráfica 5:**  
**Búsqueda de empleo de adolescentes y jóvenes por edades simples según asistencia o no al sistema educativo. Localidades de más de 5000 hab.**

a) Año 2001



b) Año 2008



Fuente: ECH

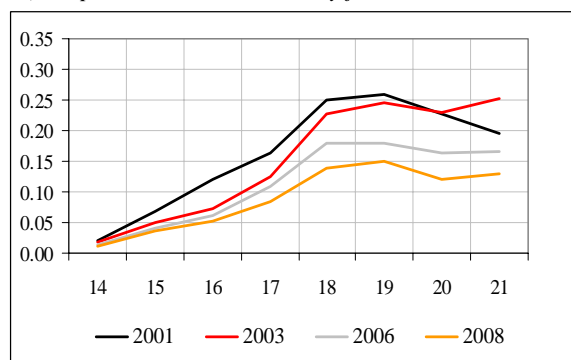
La búsqueda de empleo por parte de los adolescentes desempleados en general presenta la forma de U invertida en términos de su propia edad. Así, la proporción de adolescentes que buscan empleo se incrementa en los primeros años en que los adolescentes están en edad de trabajar, y comienza a descender a medida que la acumulación de capital humano, vía años de educación y experiencia laboral, se va incrementando. La Gráfica 6 muestra esta relación. En

todos los años considerados la proporción de adolescentes desempleados aumenta con la edad, a medida que la tasa de actividad específica también lo hace, alcanza su máximo en momentos que el adolescente se encuentra en edad de culminar el liceo, y luego se estabiliza e incluso en algún año desciende.

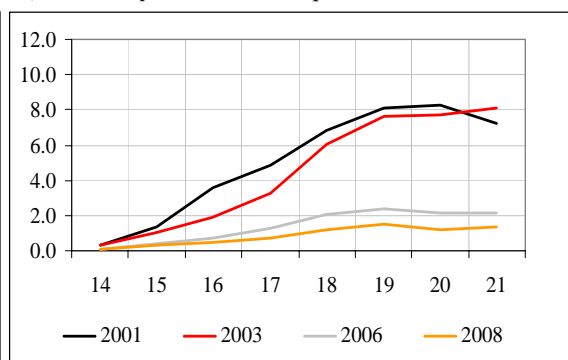
En dicha gráfica también se observan los cambios ocurridos en los últimos años. Conforme pasan los años la proporción de adolescentes que buscan empleo cae en todas las edades. La caída más importante se da entre 2001 y 2003 en los adolescentes entre 16 y 17 donde, la tasa de búsqueda cae de 15% a 10%, aquí seguramente opere el efecto desestímulo consecuencia de la crisis económica que vivió Uruguay en ese período. En la literatura se ha señalado (Amarante et al., 2006; PNUD, 2008) este aspecto pero desde otra perspectiva, son esos años los de mayor incrementos en la matriculación de secundaria dada la ausencia de perspectiva entre los jóvenes para conseguir un empleo. Otra caída importante se observa entre los jóvenes de 18 y 19 años entre 2003 y 2006, en este caso es de esperar que el efecto no refiera a desestímulos en la búsqueda por ausencia de perspectivas sino más bien a los cambios en el nivel de actividad de la economía y a consecuencia de una mayor demanda de trabajo en todos los grupos poblacionales.

**Gráfica 6:**  
**Búsqueda de empleo de adolescentes y jóvenes por edades simples. Loc. de más de 5000 hab.**

a) *Proporción de adolescentes y jóvenes*



b) *Semanas promedio de búsqueda*



Fuente: ECH

Los resultados en materia de semanas promedio de búsqueda están alineados con las tasas de búsqueda de empleo por parte de los adolescentes. Entre 2001 y 2003 se observa que a medida que se incrementa la edad aumenta el tiempo promedio de búsqueda, alcanzando un tope en las 8 semanas. En 2006 y 2008, en cambio, el tiempo de búsqueda es estable en todas las edades, superando apenas en algunos casos las 2 semanas.

Por otro lado, al observar las diferencias por sexo se notan cambios entre 2001 y 2008. Mientras al comienzo del periodo de estudio, tanto la proporción de adolescentes y jóvenes de sexo masculino que buscaban empleo como las semanas promedio de búsqueda eran superiores al de las mujeres, hasta los 17 años de edad, momento donde la relación se invierte; en 2008 las diferencias prácticamente desaparecen en ambos casos (ver Gráfica A.1 del Anexo I). Cuando se agrupa la información por zona geográfica, considerándose Montevideo y el Interior Urbano, los resultados en términos temporales también muestran diferencias al comienzo del periodo que luego desaparecen. Las diferencias en 2001 básicamente refieren a una mayor propensión a buscar empleo en el interior del país entre los adolescentes de 14 y

15 años de edad, relación que luego cambia entre los 16 y 19 años, para luego equilibrarse a partir de los 20 años de edad.

### *Características de los adolescentes que no asisten al sistema educativo*

#### *Trabajo, trabajo no remunerado y maternidad*

Si se analiza a los adolescentes que no asisten al sistema educativo, se observan dos situaciones bien diferenciadas según el sexo. Mientras que la mayor parte de los varones que desertan trabajan o buscan trabajo (57%), la mayor parte de las mujeres que desertan no participan en el mercado de trabajo (69%). Sin embargo, es posible que exista trabajo no remunerado de las mujeres que esté invisibilizado. Para ver esto, se estimó nuevamente la condición de actividad pero esta vez incluyendo a las personas cuya actividad principal es la realización de las tareas del hogar como ocupadas. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.

**Cuadro 3:**  
**Asistencia al sistema educativo y condición de actividad por sexo, 14 a 17 años, incluyendo las tareas del hogar como trabajo. Año 2008, en porcentaje y número de personas**

Asistencia y condición de actividad		Varones		Mujeres		Total	
		Personas	%	Personas	%	Personas	%
Asiste	Inactivo	71,869	65.6%	79,654	75.9%	151,649	70.7%
	Trabaja o busca trabajo	10,612	9.7%	6,288	6.0%	16,854	7.9%
	<b>Subtotal</b>	<b>82,480</b>	<b>75.3%</b>	<b>85,942</b>	<b>81.9%</b>	<b>168,503</b>	<b>78.6%</b>
No asiste	Inactivo	7,916	7.2%	2,773	2.6%	10,633	5.0%
	Trabaja o busca trabajo	15,342	14.0%	5,921	5.6%	21,161	9.9%
	Realiza tareas del hogar	3,814	3.5%	10,291	9.8%	14,182	6.6%
	<b>Subtotal</b>	<b>27,072</b>	<b>24.7%</b>	<b>18,985</b>	<b>18.1%</b>	<b>45,976</b>	<b>21.4%</b>
<b>Total</b>		<b>109,552</b>	<b>100.0%</b>	<b>104,927</b>	<b>100.0%</b>	<b>214,479</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: ECH y proyecciones de población

Cuando se considera el trabajo no remunerado, se reducen las diferencias que se encontraba entre el porcentaje de mujeres y varones que trabajan entre quienes desertan del sistema educativo. Si bien sólo un 5,6% de las mujeres de 14 a 17 años no asisten al sistema educativo y se encuentran ocupadas o buscando trabajo - lo que corresponde al 31% de las mujeres que no asisten al sistema educativo-, cuando se considera también el trabajo no remunerado un 10% de las mujeres no asisten al sistema educativo y su ocupación principal es realizar tareas del hogar – correspondiendo al 54% de las mujeres que desertan.

Si bien la inclusión de la realización de tareas domésticas como actividad principal no es un indicador perfecto del trabajo no remunerado, principalmente debido a que no se considera el número de horas trabajadas, es un buen indicio del peso que este tipo de actividad puede tener sobre la asistencia al sistema educativo de las mujeres. El porcentaje de varones que declaran que realizan tareas del hogar como ocupación principal es sustantivamente menor al de las mujeres (3,5%), correspondiendo al 14% de los varones que no asisten al sistema educativo. Otro factor que se encuentra más asociado con la deserción en el caso de las mujeres que en el de los varones es la maternidad adolescente. Como puede observarse en el Cuadro 4, la maternidad adolescente es un hecho bastante más frecuente que la paternidad adolescente. Las

adolescentes que tienen hijos representan en 2008 aproximadamente el 5,3% de las adolescentes que desertan. Entre las mujeres de 14 a 17 años que tiene hijos, casi la totalidad no asiste al sistema educativo.

**Cuadro 4:**  
**Asistencia al sistema educativo y maternidad/paternidad por sexo, 14 a 17 años.**  
**Año 2008, en porcentaje y número de personas.**

Sexo	Asistencia	Sin hijos	Con hijos	% con hijos	Total
<b>Varones</b>	No asiste	26,992	80	0.3%	27,072
	Asiste	82,480	0	0.0%	82,480
	<b>Total</b>	<b>109,472</b>	<b>80</b>	<b>0.1%</b>	<b>109,552</b>
<b>Mujeres</b>	No asiste	17,987	998	5.3%	18,985
	Asiste	85,805	137	0.2%	85,942
	<b>Total</b>	<b>103,792</b>	<b>1,135</b>	<b>1.1%</b>	<b>104,927</b>

Fuente: ECH y proyecciones de población

La maternidad adolescente y juvenil se asocia, en consecuencia, con el logro de menores niveles educativos. En el Cuadro 5 se muestran los niveles educativos alcanzados por las jóvenes de 18 a 24 años según si tienen hijos o no, pudiéndose observar que las jóvenes que tienen hijos alcanzan menores niveles educativos. En esta asociación entre maternidad y nivel educativo alcanzado también puede estar incidiendo el hecho de que la maternidad adolescente y juvenil se da con mayor frecuencia en contextos socio-económicos desfavorables, en los cuales los niveles educativos alcanzados por las jóvenes son menores en promedio. En la sección 3.2 se analiza la incidencia simultánea de estas variables, encontrándose que la maternidad se encuentra asociada a la deserción del sistema educativo, aún luego de controlar por el contexto socio-económico.

**Cuadro 5:**  
**Nivel educativo más alto completado según grupos de edad y maternidad.**  
**Año 2008, en porcentaje.**

Nivel educativo completado	Mujeres de 18 a 21 años			Mujeres de 22 a 24 años		
	Sin hijos	Con hijos	Total	Sin hijos	Con hijos	Total
<b>No completó primaria</b>	2%	5%	2%	3%	2%	3%
<b>Primaria</b>	20%	43%	22%	17%	39%	22%
<b>Ciclo básico</b>	41%	40%	41%	29%	36%	31%
<b>Secundaria completa</b>	37%	12%	35%	52%	22%	44%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

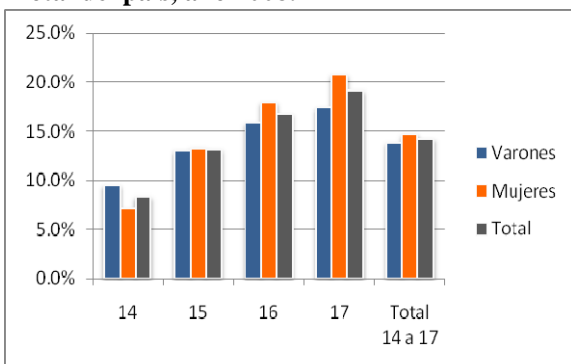
Fuente: ECH

### Adolescentes que no estudian ni trabajan

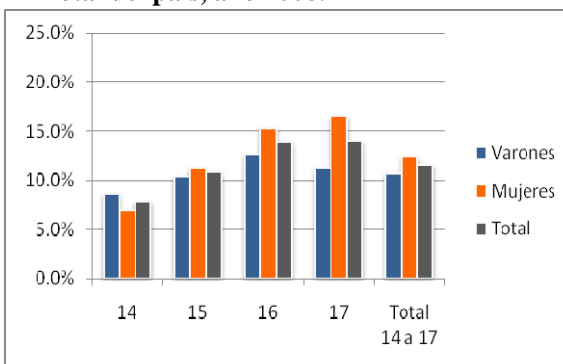
La decisión de trabajar y/o de estudiar suele verse como una decisión conjunta, como dos alternativas. La teoría del capital humano plantea que las personas toman la decisión de trabajar, o alternativamente de seguir estudiando, de acuerdo con los costos y beneficios de cada una de estas actividades. La remuneración que puede obtener la persona si comienza a trabajar es el costo de oportunidad de estudiar, por lo que la persona decidirá continuar sus estudios si el beneficio esperado de seguir estudiando (esto es, los ingresos esperados en el futuro en función del mayor nivel educativo alcanzado) son mayores que el costo de oportunidad de estudiar (esto es, los ingresos que puede percibir si trabaja en el presente). Sin embargo, existen otros factores que afectan ambas decisiones, y que pueden llevar a que la persona no trabaje ni estudie. En esta sección intentamos identificar a los adolescentes que no trabajan ni estudian.

En el año 2008 un 14% de los adolescentes de 14 a 17 años no estudiaba ni trabajaba, siendo esta proporción mayor entre las mujeres (14,7%) que entre los varones (13,8%) (Gráfica 7). Esto se debe a que si bien es mayor la proporción de varones que no asiste al sistema educativo, también es mayor la proporción de varones que trabaja, mientras que de las mujeres que no asisten al sistema educativo la mayor parte tampoco trabaja.

**Gráfica 7:**  
**Adolescentes que no estudian ni trabajan,**  
**por edades simples y sexo.**  
**Total del país, año 2008.**



**Gráfica 8:**  
**Adolescentes que no estudian ni trabajan ni**  
**buscan trabajo, por edades simples y sexo.**  
**Total del país, año 2008.**



Fuente: ECH

Una primera explicación de la situación de no trabajo ni estudio podría ser que quienes desiertan quieren trabajar, pero no encuentran trabajo, es decir que no son inactivos sino que están desempleados. La búsqueda de trabajo tiene una mayor incidencia entre los varones que entre las mujeres; en el caso de los varones un 22% de los que no estudian ni trabajan se encuentran buscando trabajo, pero en el caso de las mujeres sólo un 15% de las que no trabajan ni estudian buscan trabajo.

En la gráfica 8 se muestra la proporción de adolescentes que no asisten al sistema educativo y no trabajan ni buscan trabajo. Esta gráfica nos muestra que hay una proporción importante de adolescentes cuya inasistencia al sistema educativo no se relaciona directamente con su inserción en el mercado de trabajo, ya que no se encuentran trabajando ni buscando trabajo. En 2008 aproximadamente un 11,6% de los adolescentes de 14 a 17 años no asistía al sistema educativo y era inactivo (no trabaja ni busca trabajo). Este porcentaje es menor entre los

varones (10,7%) que entre las mujeres (12,4%), lo que se relaciona con que la mayor parte de las mujeres que no estudian tampoco trabajan ni buscan trabajo, mientras que lo contrario sucede con los varones.

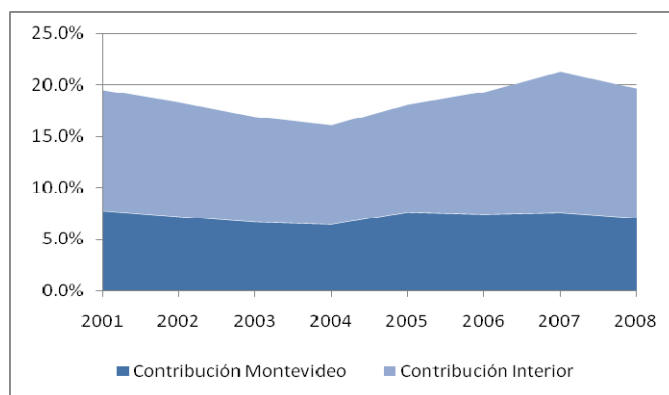
Respecto a la estructura por edades de quienes no trabajan ni estudian, como se observó anteriormente a medida que aumenta la edad aumenta la tasa de deserción al tiempo que aumenta la inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, a medida que se incrementa la edad también aumenta la proporción de adolescentes que no trabaja ni estudia, tanto en el caso de las mujeres como de los varones. En el caso de los varones, sin embargo, a los 17 años se produce un descenso en el porcentaje que no estudia ni trabaja ni busca trabajo, debido a que hay una mayor proporción de varones que comienzan a buscar trabajo a esa edad (gráfica 8).

### ***Deserción y trabajo por región***

Si se analiza la deserción por región, se observa una mayor deserción del sistema educativo entre los adolescentes que residen en el Interior del país, respecto a aquellos que residen en Montevideo. En 2008, un 17% de los adolescentes de 14 a 17 años que viven en Montevideo no asistía al sistema educativo, mientras que esta proporción asciende al 22% de los adolescentes que viven en el interior urbano de más de 5000hab y al 33% de aquellos que viven en el interior rural y urbano de menos de 5000 habitantes.

Para analizar la evolución de esta situación a lo largo del tiempo, en la Gráfica 9 se presenta la contribución de Montevideo y del Interior urbano a la deserción total entre el año 2001 y el 2008. Al comienzo del período de referencia aproximadamente 6 de cada 10 adolescentes que no asistían se encontraban en el Interior del país. Entre el 2001 y el 2004 se redujo el número de adolescentes que no asistían al sistema educativo tanto en el Interior como Montevideo. Posteriormente al 2004 la deserción aumentó en ambas regiones, aunque el aumento fue algo mayor en el Interior del país, por lo que en los últimos dos años el 64% de los adolescentes que no asistían al sistema educativo residían en el Interior.

**Gráfica 9:**  
**Proporción de adolescentes de 14 a 17 años que no asiste al sistema educativo, contribución según región (Montevideo e Interior de 5000 hab. y más). Años 2001-2008.**



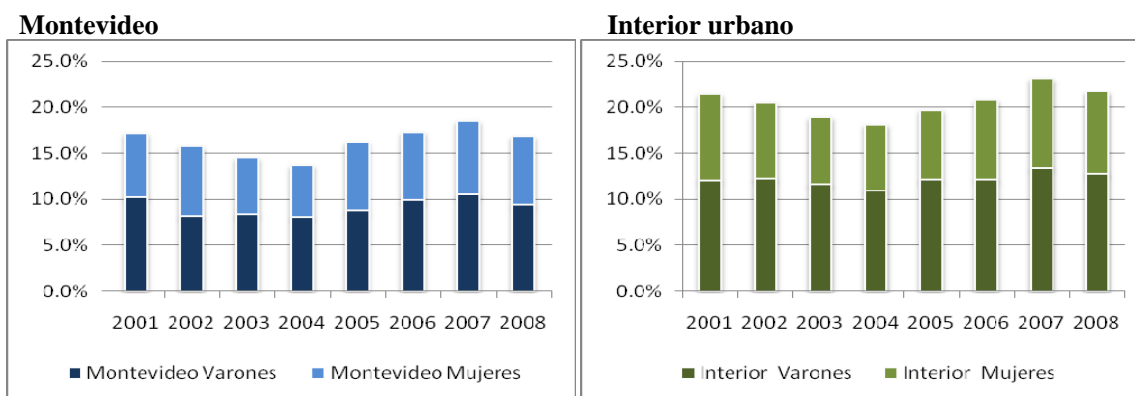
Fuente: ECH

Tanto en el Interior urbano como en Montevideo son más los varones que las mujeres que no asisten, siendo entre el 57% y el 60% de los no asistentes al sistema educativo en todo el

período para el total del país urbano (5000 habitantes y más). La participación de los varones es levemente superior en el Interior que en Montevideo (gráfica 10).

**Gráfica 10:**

**Proporción de adolescentes de 14 a 17 años que no asiste al sistema educativo, contribución por sexo, según región (Montevideo e Interior de 5000 hab. y más). Años 2001-2008.**



Fuente: ECH

En el cuadro 6 se presenta la cantidad de adolescentes de 14 a 17 años que no asisten al sistema educativo por región del país, así como la condición de ocupación de estos adolescentes. Si bien el número absoluto de adolescentes que no asisten al sistema educativo es mayor en Montevideo como consecuencia de la concentración demográfica (concentra un 28% de los que no asisten), Montevideo presenta un porcentaje de adolescentes que no asisten por debajo del promedio del país, siendo Montevideo y Canelones las regiones con menor porcentaje de desertores.

Las zonas que presentan mayores porcentajes de deserción son el Noroeste (Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), que concentra un 17% de los adolescentes que no asisten al sistema educativo, porcentaje que supera ampliamente la representación de ese grupo de edad en esa región; seguida por el Litoral (Río Negro, Salto y Paysandú). Estas dos regiones se destacan asimismo por el porcentaje de adolescentes que no estudian ni trabajan o buscan trabajo.

En cuanto a la actividad laboral, las regiones que concentran más adolescentes que no asisten y son económicamente activos son el Noroeste, el Centro y Suroeste. En el cuadro A.2 del anexo I se presentan las estimaciones de la cantidad de adolescente que trabaja por región según sexo, siendo importante también el porcentaje de adolescentes que trabajan en Canelones. Por otra parte, en Montevideo y Canelones es donde se concentra un mayor porcentaje de adolescentes que no asiste y tiene como ocupación principal la realización de tareas del hogar. En general, se observa un mayor porcentaje de trabajo doméstico entre los y las adolescentes de las zonas del sur del país que en las del norte.



**Cuadro 6:**  
**Asistencia al sistema educativo y condición de actividad por región, 14 a 17 años.**  
**Año 2008, en porcentaje y número de personas. Total del país.**

Asistencia y condición de actividad		Montevideo		Canelones		Suroeste y centro		Este	
		Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Asiste	Inactivo	58,054	75%	24,483	72%	21,585	69%	15,119	68%
	Ocupado	4,096	5%	2,146	6%	1,607	5%	1,190	5%
	Busca trabajo	2,343	3%	999	3%	712	2%	705	3%
	subtotal	<b>64,494</b>	<b>83%</b>	<b>27,629</b>	<b>81%</b>	<b>23,904</b>	<b>76%</b>	<b>17,014</b>	<b>77%</b>
No asiste	Inactivo	7,523	10%	3,230	10%	3,758	12%	2,614	12%
	Ocupado	3,699	5%	2,254	7%	3,015	10%	1,862	8%
	Busca trabajo	1,852	2%	886	3%	678	2%	670	3%
	subtotal	<b>13,074</b>	<b>17%</b>	<b>6,369</b>	<b>19%</b>	<b>7,450</b>	<b>24%</b>	<b>5,146</b>	<b>23%</b>
<b>Total</b>		<b>77,568</b>	<b>100%</b>	<b>33,998</b>	<b>100%</b>	<b>31,354</b>	<b>100%</b>	<b>22,160</b>	<b>100%</b>

Asistencia y condición de actividad		Litoral		Noroeste		Total	
		Personas	%	Personas	%	Personas	%
Asiste	Inactivo	15,151	69%	17,367	64%	151,649	71%
	Ocupado	685	3%	1,517	6%	11,222	5%
	Busca trabajo	317	1%	566	2%	5,632	3%
	subtotal	<b>16,152</b>	<b>73%</b>	<b>19,451</b>	<b>71%</b>	<b>168,503</b>	<b>79%</b>
No asiste	Inactivo	3,517	16%	4,100	15%	24,815	12%
	Ocupado	1,621	7%	2,900	11%	15,419	7%
	Busca trabajo	772	4%	885	3%	5,742	3%
	subtotal	<b>5,911</b>	<b>27%</b>	<b>7,885</b>	<b>29%</b>	<b>45,976</b>	<b>21%</b>
<b>Total</b>		<b>22,063</b>	<b>100%</b>	<b>27,336</b>	<b>100%</b>	<b>214,479</b>	<b>100%</b>

Fuente: ECH y proyecciones de población

### 3.2. La decisión conjunta de trabajar y de asistir al sistema educativo

En las secciones anteriores se presentaron algunos de los factores que se encuentran asociados a la deserción del sistema educativo, por una parte, y al trabajo adolescente, por otra. En esta sección se presenta la estimación de un modelo que intenta explicar ambas decisiones como una decisión conjunta que se asocia a los mismos factores. El modelo se estima con datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del tercer trimestre de 2006, debido a que algunas de las variables que son relevantes para este análisis sólo se preguntaron en dicho trimestre, además de que la encuesta de 2006 tiene una muestra mayor.

Las variables independientes consideradas como determinantes de ambas decisiones son el sexo, la edad, la ocupación del jefe de hogar, la ascendencia étnica, si tiene hijos, la repetición en primaria y en enseñanza media, el ingreso del hogar y la región en la que vive.

Se estimaron dos modelos alternativos, el primero con las variables dependientes asistencia y actividad económica (*modelo 1*), y un segundo modelo con la asistencia y una variable de actividad que contiene como activos también a quienes tienen como ocupación principal la

realización de tareas del hogar (*modelo 2a*). Asimismo, se estimaron dos versiones adicionales del segundo modelo, una sólo para las mujeres (*modelo 2b*) y otra sólo para los varones (*modelo 2c*), para ver en qué medida el impacto de los determinantes es diferente para mujeres y varones. Cada modelo estima el impacto de cada variable independiente sobre cada una de las decisiones (asistencia y actividad), y también se estima la correlación entre los errores de ambas ecuaciones ( $\rho$ ), que refleja en qué medida ambas decisiones son parte de un mismo proceso.

En el anexo II se presentan las salidas de las cuatro versiones del modelo. Una primer apreciación es que en todas las especificaciones el  $\rho$  es positivo y significativo (y mayor a 0.5 en todos los casos), por lo que puede afirmarse que las decisiones de asistencia y de actividad no son independientes. Además, el  $\rho$  es mayor en los modelos en los que la variable dependiente de actividad incluye al trabajo doméstico (*modelos 2a, 2b y 2c*), lo que significa que cuando se incluye este tipo de trabajo en la decisión de actividad esta decisión está más asociada a la decisión de asistir o no al sistema educativo, que cuando se considera solamente el trabajo remunerado. Por otra parte, la mayoría de los coeficientes tienen signo opuesto en las ecuaciones de ambas decisiones, lo que indica que las variables que contribuyen a la no asistencia también contribuyen a la actividad laboral de los adolescentes.

En cuanto al sexo, se observa como es esperable que el hecho de ser mujer tiene un impacto positivo sobre la asistencia y negativo sobre la actividad. Sin embargo, el impacto del sexo sobre la variable actividad es significativamente menor cuando se considera el trabajo doméstico (*modelo 2a*), si bien igualmente es negativo y significativo. Este resultado está asociado al hecho de que cuando se considera a las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado como activas, se está captando la mayor parte del trabajo de las adolescentes mujeres.

También se observa que la probabilidad de asistir al sistema educativo disminuye con cada año de edad, al tiempo que aumenta la probabilidad de ser activo, tanto en el caso de las mujeres como en el de los varones.

Por otra parte, se encontró un impacto significativo de la ascendencia afro<sup>4</sup>, que tiene un impacto negativo sobre la asistencia y positivo (aunque algo menor) sobre la actividad. Cuando se considera el modelo con trabajo doméstico incluido en la actividad, los impactos de esta variable sobre la asistencia y la actividad son más fuertes para las mujeres (*modelo 2b*) que sobre los varones (*modelo 2c*).

En cuanto a la trayectoria de la persona, una variable que tiene impactos importantes pero diferenciados para mujeres y varones es la repetición en primaria. Esta variable tiene un efecto negativo significativo sobre la asistencia en las especificaciones en las que se consideran varones y mujeres juntos (*modelos 1 y 2a*), y también tiene un impacto negativo y aun más grande en la asistencia en la especificación con sólo los varones (*modelo 2c*), mientras que por el contrario el impacto no es significativo sobre la asistencia en la especificación sólo para las mujeres (*modelo 2b*). En cuanto a los impactos sobre la actividad, la repetición en primaria tiene un efecto positivo y significativo cuando se considera solamente a la actividad incluyendo el trabajo doméstico (*modelo 1*), con un impacto mayor sobre las mujeres (*modelo*

---

<sup>4</sup> La pregunta refiere a si la persona se auto-identifica con la ascendencia afro o negra, amarilla, blanca, indígena u otras, y las respuestas no son excluyentes por lo que la auto-identificación con la ascendencia afro no implica que no se identifique también con otras ascendencias.

2b) que sobre los varones (*modelo 2c*). En síntesis, todo esto parecería indicar que la repetición en primaria impacta negativamente sobre la asistencia y en mayor medida sobre la asistencia de los varones; al tiempo que impacta positivamente sobre la probabilidad de trabajar, y especialmente en el trabajo no remunerado de las mujeres.

Una variable que tiene un impacto muy importante sobre ambas decisiones es si el o la adolescente tiene hijos. El tener hijos tiene un impacto negativo muy importante sobre la asistencia al sistema educativo en todas las especificaciones del modelo. En cuanto a la actividad, se observa un impacto significativo y positivo en todas las especificaciones, pero este impacto es sustancialmente mayor en la especificación en la que la variable dependiente de actividad incluye al trabajo no remunerado y solo se consideran las mujeres (*modelo 2b*). Se puede concluir que el tener hijos afecta la asistencia tanto para los varones como para las mujeres, pero que en el caso de las mujeres existe un impacto muy grande también sobre el trabajo, especialmente a través del trabajo no remunerado en el hogar.

Se consideran asimismo un conjunto de características del hogar. En primer lugar, el ingreso tiene un impacto significativo sobre ambas decisiones: cuanto mayor es el ingreso mayor es la probabilidad de asistir al sistema educativo y menor es la probabilidad de ser económicamente activo. El impacto del ingreso es algo mayor sobre los varones tanto en la asistencia como en la actividad laboral. El nivel educativo del jefe de hogar o su cónyuge (se consideró el máximo nivel educativo de ambos) también tiene un impacto positivo y significativo sobre la asistencia y negativo sobre la actividad, tanto para los varones como para las mujeres. Cuando el jefe de hogar y su cónyuge no superan el nivel de primaria aumenta en gran medida la probabilidad de los y las adolescentes de desertar y de ser económicamente activos. El impacto de esta variable es mayor para las mujeres que para los varones, tanto en la asistencia como en la actividad, aunque en mayor medida en esta última.

Por último, en cuanto al tipo de ocupación del jefe de hogar, se observa que aquellos adolescentes que viven en hogares cuyo jefe de hogar es jubilado o pensionista, asalariado del sector público o desocupado tienen una mayor probabilidad de asistir al sistema educativo y de no ser activos que los asalariados privados. Por el contrario, cuando el jefe de hogar es trabajador independiente (cuenta propia con o sin local) la probabilidad de que los adolescentes sean activos es mayor, aunque en el caso de las mujeres (*modelo 2b*) se da un efecto menos claro, con una mayor probabilidad de ser activas cuando el jefe de hogar es trabajador por cuenta propia con local, pero menor si es trabajador por cuenta propia sin local. En cuanto a los efectos sobre la asistencia, es menor la probabilidad de asistir al sistema educativo cuando el jefe de hogar es trabajador por cuenta propia sin local para los varones, mientras que el impacto es positivo para las mujeres. Por último, en el caso de los hogares con jefe de hogar que son trabajadores no remunerados (trabajo doméstico y otros trabajos familiares no remunerados) o que son patrones, se observa un efecto positivo sobre la asistencia, pero también un efecto positivo sobre la actividad laboral.

### 3.3 Perfil de los hogares de los adolescentes y jóvenes que trabajan o buscan empleo

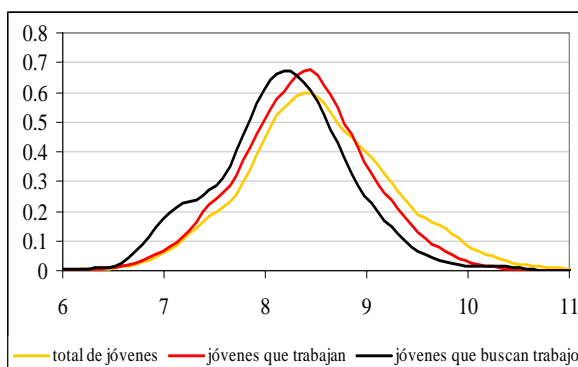
En lo que sigue se observa si los perfiles de los hogares donde viven los adolescentes y jóvenes que buscan trabajo o trabajan presentan particularidades en relación a la totalidad de los adolescentes y jóvenes. Se presenta información sobre los ingresos del hogar, la condición de actividad, la educación del jefe de hogar, y otros aspectos asociados a la conformación del hogar.

En la Gráfica 11 se presentan las funciones de densidad del ingreso per cápita del hogar donde viven los adolescentes de 14 a 17 años y en aquellos hogares donde viven jóvenes de 18 a 21 años. En el caso de los hogares donde viven adolescentes y jóvenes que trabajan, los resultados se muestran incorporando los ingresos laborales de los mismos al ingreso del hogar (panel a) y quitándoselo (panel b). De esta forma se puede ver, de existir diferencias con los ingresos de los adolescentes y jóvenes que buscan empleo, si las mismas se deben a las condiciones económicas del hogar en sí o a los ingresos percibidos por los propios adolescentes.

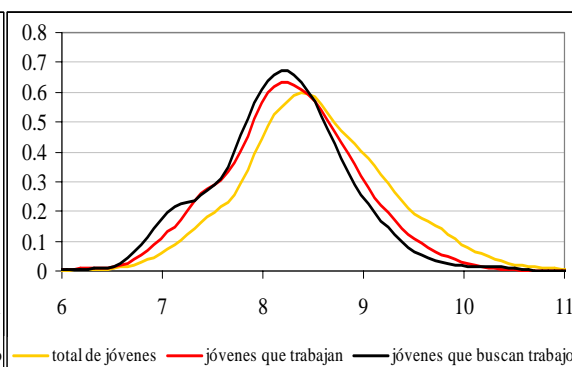
**Gráfica 11:**  
**Función de densidad kernel del ingreso per cápita de hogares donde habitan adolescentes y jóvenes según condición de actividad del joven. Localidades de más de 5000 hab. Año 2008**

#### I. Adolescentes de 14 a 17 años

a) sin ingreso laboral del joven

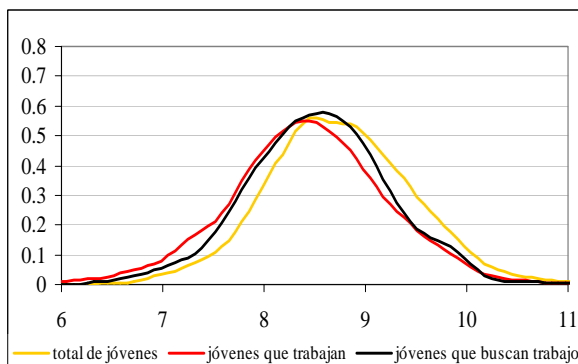


b) con ingreso laboral del joven

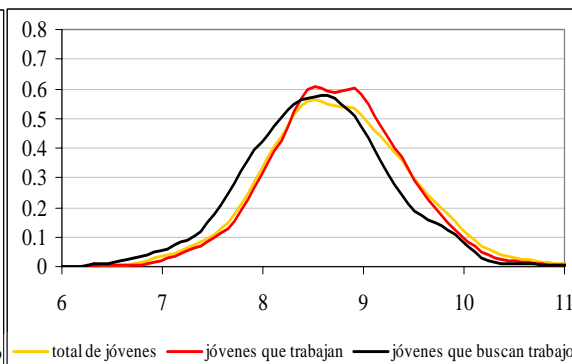


#### II. Jóvenes de 18 a 21 años

a) sin ingreso laboral del joven



b) con ingreso laboral del joven



Fuente: ECH

Tanto en el caso de los adolescentes que tienen entre 14 y 17 años como en los jóvenes que tienen entre 18 y 21 años, el impacto de los ingresos laborales de los adolescentes y jóvenes genera una mejora en la situación de sus hogares en relación a aquellos hogares donde los adolescentes y jóvenes están buscando empleo. Esta mejora redundará en un desplazamiento de la distribución hacia la derecha, se observa sin embargo que en caso de no existir estos ingresos la situación de los hogares donde los jóvenes son activos sería similar. Es decir, no existen diferencias entre la condición económica de los hogares donde los adolescentes y jóvenes trabajan y los que buscan trabajo, luego de descontar el efecto de los ingresos de los propios adolescentes y jóvenes cuando éstos trabajan.

En el caso de los jóvenes de 18 a 21 años, dado que la proporción de los mismos que trabaja es muy superior respecto aquellos que no lo hacen, los ingresos que reciben los jóvenes ubican a sus hogares entorno al promedio de los hogares donde viven jóvenes de este tramo etario. Diferente es el caso del grupo conformado por adolescentes que trabajan, cuando los mismos tienen entre 14 y 17 años. En este caso, si bien los hogares mejoran su situación, no logran ubicarse en niveles similares al promedio de los hogares con adolescentes.

Cuando se observa la función de densidad de los ingresos según zona geográfica (Gráfica A.2 del Anexo I) se percibe claramente que en Montevideo las diferencias, entre los hogares que cuentan con menores de 14 a 17 años activos y el promedio de hogares con menores, son muy pronunciadas. De hecho, los ingresos laborales de los adolescentes apenas generan movimientos que permiten ubicar a los hogares en niveles similares a los del promedio, en la parte más baja de la distribución. En las localidades de más de 5000 habitantes del Interior del país las diferencias son menores, sin embargo, en ningún caso los ingresos laborales de los adolescentes permiten a los hogares alcanzar los niveles promedio de los hogares. En cambio, en las localidades pequeñas del Interior se observan niveles de superposición entre los hogares con adolescentes que trabajan y con el promedio, cuando se contabiliza en el ingreso del hogar lo que percibe el adolescente.

En cuanto a las diferencias por sexo, en la Gráfica A.3 del Anexo I se presentan las funciones de densidad para varones y mujeres. Mientras, en el caso de las mujeres ubicadas por debajo de la mediana, el ingreso laboral les permite ubicar al hogar entorno a los valores promedio, los ingresos laborales de los varones logran mover la función de densidad pero sin alcanzar, en ningún caso, la ubicación del promedio de los hogares donde habitan jóvenes.

Por otro lado, en los Cuadros 7 y A.2 del Anexo I se detalla la participación laboral de los jóvenes en función de la condición de actividad del jefe de hogar, la cual se discrimina entre ocupados como empleados privados, empleados públicos, patrones, cuenta propistas con y sin local, desocupados e inactivos.

Así, en el Cuadro A.2 del Anexo I se observa como luego de la crisis de 2002 los adolescentes de 14 a 17 años que se encuentran buscando empleo son aquellos que viven en hogares donde el jefe está desocupado o es cuentapropista sin local. En el caso de los adolescentes que trabajan esta situación se repite aunque con menor intensidad, acompañado por un crecimiento en la participación de los adolescentes que viven en hogares cuya jefatura corresponde a un cuentapropista con local. Este fenómeno no se observa en el siguiente tramo de edad, donde las diferencias entre categorías son mucho más leves. Obsérvese, además, que desde 2003 existe un continuo incremento en el peso que tienen los hogares donde el jefe es empleado privado, sin embargo este fenómeno no está asociado a la situación del joven, es decir si busca

o no empleo, o si esta empleado. La situación se corresponde con la generación de nuevos empleos, que devienen del crecimiento económico, y que se vinculan a la mayor participación de los asalariados privados entre todos los ocupados.

**Cuadro 7:**  
**Proporción de adolescentes y jóvenes que buscan empleo o trabajan según condición de actividad del jefe de hogar. Localidades de más de 5000 hab. Años seleccionados**

	Empleado privado	Empleado público	Patrón	CP s/l	CP c/l	Desocupados	Inactivo
<b>Jóvenes de 14 a 17 años</b>							
<i>Busca trabajo</i>							
2001	9.7	9.4	2.3	10.2	7.3	13.5	11.6
2003	7.2	3.5	1.2	12.1	4.7	14.1	7.6
2006	5.8	4.4	2.1	7.0	4.3	9.2	7.2
2008	4.7	2.6	1.3	10.8	4.1	8.1	4.8
Vaiación 2001/200	-51.0%	-72.3%	-41.7%	5.4%	-43.8%	-39.8%	-58.6%
<i>Trabaja</i>							
2001	10.5	8.8	6.9	12.9	11.1	13.5	11.3
2003	7.3	6.0	5.5	12.5	10.2	9.3	5.3
2006	9.7	6.4	11.3	16.2	14.0	13.1	9.6
2008	11.8	8.6	8.1	16.0	14.0	14.2	11.6
Vaiación 2001/200	11.4%	-1.9%	16.5%	24.6%	26.3%	5.3%	2.3%
<b>Jóvenes de 18 a 21 años</b>							
<i>Busca trabajo</i>							
2001	22.2	28.4	11.8	24.3	20.7	31.1	24.0
2003	24.0	22.3	14.7	22.3	21.9	36.4	24.6
2006	17.3	18.0	7.3	15.5	17.2	28.6	16.7
2008	12.8	15.1	7.5	16.2	12.7	27.2	13.3
Vaiación 2001/200	-42.5%	-46.8%	-36.6%	-33.2%	-38.8%	-12.4%	-44.7%
<i>Trabaja</i>							
2001	45.0	32.8	40.6	52.1	44.0	38.4	39.9
2003	38.3	25.9	32.0	43.8	36.3	28.5	31.5
2006	47.7	33.6	36.7	50.4	44.1	40.5	42.5
2008	51.7	42.4	36.0	57.9	48.0	37.8	44.2
Vaiación 2001/200	15.0%	29.0%	-11.1%	11.2%	9.2%	-1.4%	10.8%

Fuente: ECH

La proporción de adolescentes que tienen entre 14 y 17 años y que buscan empleo, según la condición de actividad del jefe (Cuadro 7) muestra caídas, entre 2001 y 2008, en la mayoría de las categorías. La única excepción se da en el caso de los jefes cuentapropistas sin local, donde se mantiene constante. Las variaciones porcentuales más importantes, en este sentido, se observan en los hogares con jefes empleados públicos (-72%) e inactivos (-58%), seguido por los empleados privados (-51%), cuentapropistas con local (-43%) y desempleados (-39%). En el caso de los jóvenes del siguiente tramo de edad también se observan caídas en todas las categorías, siendo las variaciones mas similares, ya que los valores se sitúan entre un 35 y 45%. La única salvedad corresponde a los jefes desempleados donde las caídas apenas superan el 10%.

El mayor nivel de actividad observado en los últimos años, y que por un lado se percibe en la caída de la búsqueda de empleo, tiene su correlato en la mayor proporción de adolescentes y jóvenes que trabajan, fundamentalmente en los casos de adolescentes de entre 14 y 17 años cuando el jefe de hogar es cuentapropista, pero también se nota en los casos donde el jefe de hogar es asalariado privado. En cambio, el crecimiento en el empleo de los jóvenes de 18 a 21 años no parece asociarse directamente a ninguna condición de actividad particular del jefe de hogar.

De lo comentado anteriormente se desprende que el trabajo de los adolescentes se asocia en gran medida a las tareas desempeñadas por el jefe de hogar. En ese sentido, el hecho de que el jefe trabaje de manera independiente puede afectar las decisiones de los adolescentes de ingresar o no al mercado de trabajo, haciéndolo mayoritariamente también como trabajadores independientes, por dos vías: al construirse hábitos y costumbres en el hogar respecto a las formas en que se adscribe al mercado de trabajo, o por redes que se construyen y que facilitan el ingreso de los menores a este tipo de empleos.

Por otro lado, la búsqueda de empleo esta asociada, en los adolescentes de 14 a 17 años, a hogares cuya jefatura presenta baja calificación, ya que la participación de los adolescentes que buscan empleo en hogares con jefes con 6 años de educación o menos es un 10% superior al total de hogares donde viven adolescentes de esa edad (50% a 40%), diferencia que no existe en el caso de los hogares donde viven jóvenes que tienen entre 18 y 21 años. En el caso de los hogares donde habitan jóvenes que trabajan la distribución según calificación del jefe presenta patrones muy similares al de los jóvenes que buscan empleo (ver Cuadro A.3 del Anexo I).

La Gráfica 12 da cuenta del peso específico que tienen los adolescentes y jóvenes que trabajan y que buscan trabajo en el total de adolescentes y jóvenes de su mismo grupo etario, según educación del jefe de hogar. Nuevamente los resultados se presentan para los años 2001, 2003, 2006 y 2008. Obsérvese que en dichos años la proporción de adolescentes entre 14 y 17 años que buscan trabajo cae sistemáticamente en todos los grupos, en tanto entre los adolescentes que trabajan se nota una caída en 2003 producto de la crisis que vivió el país, e incrementos en los años posteriores. Las evoluciones son similares entre los jóvenes que tienen entre 18 a 21 años, aunque con niveles más bajos entre quienes buscan y más altos entre quienes trabajan.

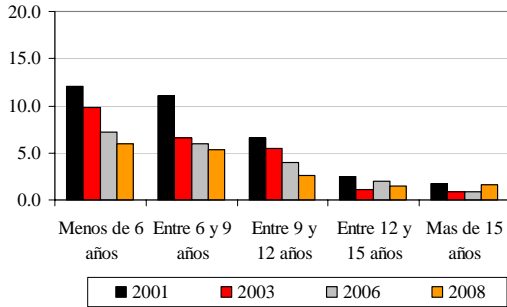
Los resultados respecto a la participación en el mercado de trabajo de los adolescentes y jóvenes, en hogares donde tanto los ingresos son más bajos como los niveles educativos, permiten hipotetizar respecto al menor costo de oportunidad de ingresar al mercado laboral de estos grupos a edades más tempranas, en relación a otras actividades, como ser la educación o el destinar mayor cantidad de tiempo al ocio y/o a otras actividades recreativas.

**Gráfica 12:**

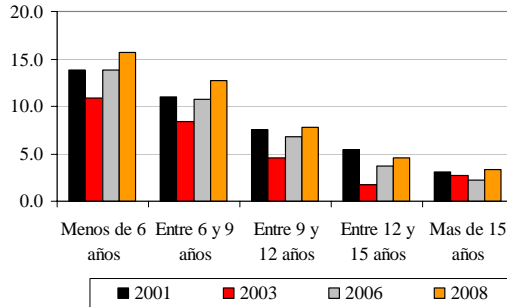
**Proporción de adolescentes y jóvenes que buscan empleo o trabajan según educación del jefe de hogar. Localidades de más de 5000 hab. Años seleccionados**

**14 a 17 años**

*a) Buscan trabajo*

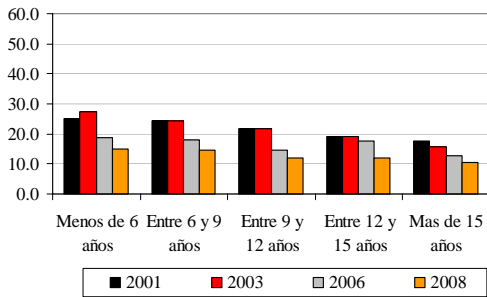


*b) Trabajan*

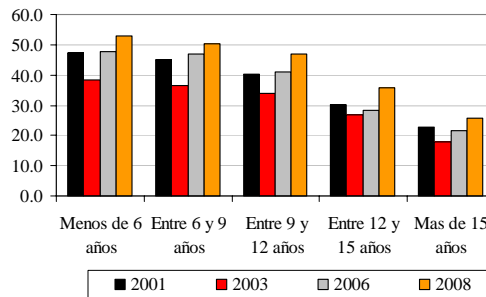


**18 a 21 años**

*a) Buscan trabajo*



*b) Trabajan*



El Cuadro 8 muestra la proporción de adolescentes y jóvenes que buscan empleo o trabajan, según número de integrantes del hogar. Entre los adolescentes de 14 a 17 años se observa como entre 2001 y 2003 cae la proporción de adolescentes que buscan empleo así como los que trabajan en todos los hogares, salvo en aquellos donde habitan más de 7 personas, en esos casos la proporción se mantiene constante. En dicho período se observa algo similar entre los jóvenes de 18 a 21 años, con la diferencia que la búsqueda de empleo aumenta en los hogares más numerosos.

En los últimos años se nota una caída persistente en la proporción de adolescentes y jóvenes que buscan empleo al tiempo que aumenta el número de empleado, fruto del crecimiento económico, que afecta a todos los hogares. Las variaciones más importantes se observan en los hogares más pequeños, a modo de ejemplo, la proporción de adolescentes entre 14 y 17 años que vivía en hogares de menos de 4 personas y buscaban empleo en 2001 era similar al de aquellos hogares integrados por más de 7 personas (10%); en 2008 la cifra alcanza al 4.8% en los adolescentes que viven en hogares con menos de 4 personas y al 7% en hogares con más de 7 personas. Las rigideces observadas en los hogares conformados por más de 7 personas se perciben también al considerar a los adolescentes que trabajan. En el período la cifra se mantiene relativamente estable entre un 16,4% (en 2003) y 18.2 (en 2008), en cambio en el resto de los hogares integrados por menos cantidad de personas el incremento en la proporción de adolescentes que trabajan es constante.



**Cuadro 8:**  
**Proporción de adolescentes y jóvenes que buscan empleo o trabajan según cantidad de integrantes del hogar. Localidades de más de 5000 hab. Años seleccionados**

		Joven entre 14 y 17 años			Joven entre 18 y 21 años		
		Total	Busca trabajo	Trabaja	Total	Busca trabajo	Trabaja
2001	Menos de 4 personas	0.028	0.104	0.082	0.040	0.193	0.461
	Entre 4 y 5 personas	0.081	0.079	0.095	0.077	0.241	0.387
	Entre 6 y 7 personas	0.101	0.117	0.120	0.084	0.261	0.450
	Más de 7 personas	0.114	0.102	0.175	0.097	0.264	0.438
2003	Menos de 4 personas	0.029	0.060	0.061	0.039	0.232	0.376
	Entre 4 y 5 personas	0.086	0.067	0.069	0.072	0.235	0.326
	Entre 6 y 7 personas	0.100	0.065	0.072	0.080	0.230	0.336
	Más de 7 personas	0.115	0.103	0.164	0.077	0.312	0.344
2006	Menos de 4 personas	0.034	0.057	0.109	0.043	0.156	0.457
	Entre 4 y 5 personas	0.093	0.048	0.086	0.073	0.167	0.407
	Entre 6 y 7 personas	0.106	0.066	0.120	0.079	0.203	0.455
	Más de 7 personas	0.120	0.081	0.170	0.089	0.205	0.479
2008	Menos de 4 personas	0.033	0.048	0.111	0.044	0.130	0.501
	Entre 4 y 5 personas	0.091	0.037	0.100	0.074	0.133	0.441
	Entre 6 y 7 personas	0.113	0.053	0.145	0.079	0.143	0.490
	Más de 7 personas	0.128	0.070	0.182	0.094	0.171	0.515

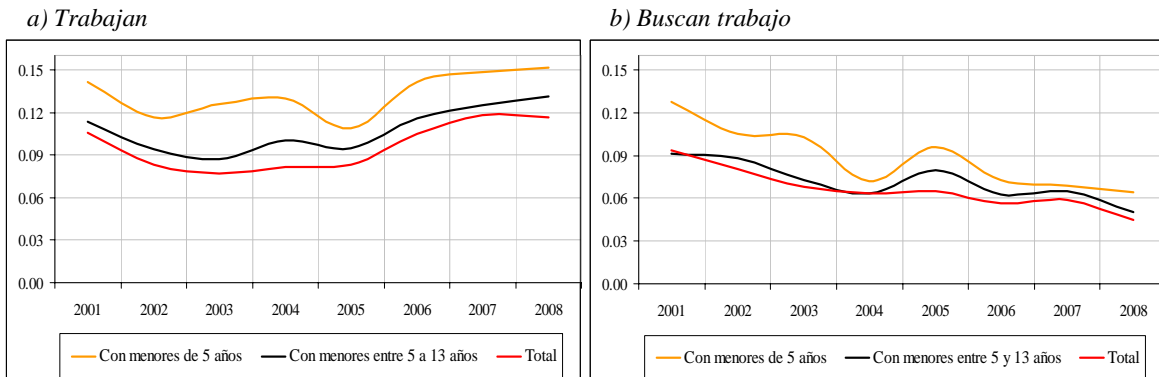
Fuente: ECH

El tamaño del hogar es uno de los factores que puede explicar la salida de los adolescentes y jóvenes a buscar trabajo a edades tempranas, en la medida que contar con un perceptor adicional de ingresos constituye un aporte relativo mayor a los ingresos per cápita del hogar. Otro aspecto que puede asociarse al ingreso de los adolescentes y jóvenes al mercado laboral es la presencia de menores dentro del hogar. En la medida que un adulto deba retirarse del mercado de trabajo para desarrollar tareas de cuidado, es posible que se requiera contar con otro perceptor de ingresos para cubrir los gastos del hogar.

En ese sentido se presenta la Gráfica 13, allí se observa la proporción de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajan y de aquellos que buscan trabajo cuando en el hogar hay presentes menores de 5 años u otros que tengan entre 5 y 13 años. Nótese como la presencia de menores está asociada a la condición de actividad del joven. En el caso de los adolescentes que trabajan la diferencia alcanza a los 5 puntos porcentuales en todo el periodo, entre la proporción total de adolescentes que trabajan y la de aquellos en cuyo hogar habitan menores de 5 años. Si bien existen diferencias en el caso donde existen menores con edades comprendidas entre los 5 y los 13 años, las mismas son menores. Los mayores requerimientos de ingresos asociados a la presencia de nuevos integrantes en el hogar, así como al retiro del mercado de trabajo, en muchas ocasiones, de la madre del menor para cumplir tareas de cuidado, pueden obligar a los adolescentes a participar en el mercado laboral.

Similar situación, aunque con diferencias menos marcadas, se observan entre los adolescentes y jóvenes que buscan empleo. De hecho, en los últimos años las diferencias tienden a desaparecer, particularmente en el caso de los adolescentes y jóvenes que habitan en hogares con menores que tienen entre 5 y 13 años. La información referente a los jóvenes de 18 a 21 se presenta en el Anexo I, en la Gráfica A.1. En este caso las diferencias también son poco significativas, incluso la presencia de menores de 5 a 13 años parece no afectar la decisión de los jóvenes de participar en el mercado laboral.

**Gráfica 13:**  
**Proporción de adolescentes de 14 a 17 años que buscan empleo o trabajan en hogares con presencia de menores**



Fuente: ECH

Por último, en el Cuadro 9 se presenta información de la condición laboral de los adolescentes y jóvenes en función del sexo del jefe de hogar. Se observa claramente que la proporción de adolescentes de 14 a 17 que trabajan o buscan empleo, donde el jefe de hogar es varón, disminuye en relación al peso específico que tienen los hogares con jefatura masculina, en promedio, cuando en dicho hogar habitan adolescentes de esa edad. El año 2003 muestra alguna particularidad, en cuanto a que los niveles son similares en el promedio de los hogares con adolescentes, y en el caso de que estos trabajen. Este fenómeno es acompañado por caídas en el nivel de actividad de los adolescentes en ese año, lo cual puede estar dando cuenta de que las disminuciones se concentrasen en la actividad de adolescentes que habitan en hogares con jefatura femenina.

**Cuadro 9:**  
**Proporción de hogares con jefatura masculina**

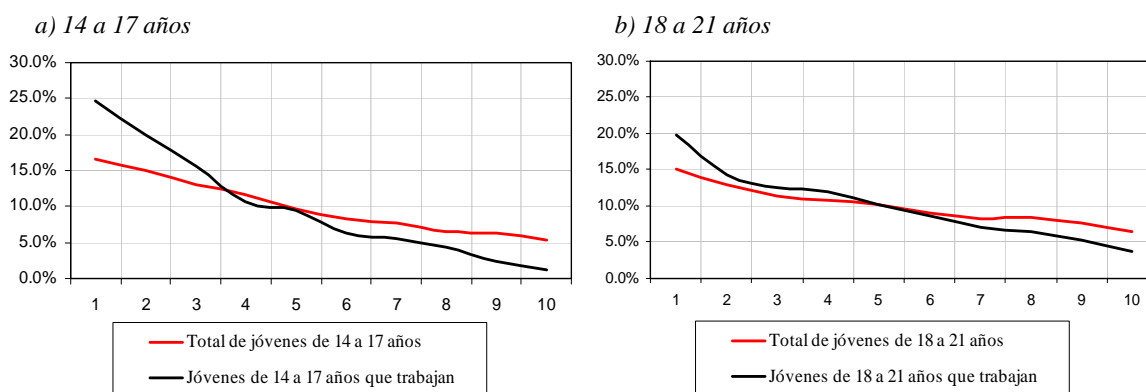
	Total	Trabajan	Buscan empleo	(2)/(1)-1	(3)/(1)-1
	(1)	(2)	(3)		
<i>Jóvenes entre 14 y 17 años</i>					
2001	0.751	0.692	0.666	-7.8%	-11.3%
2003	0.735	0.721	0.723	-2.0%	-1.6%
2006	0.708	0.670	0.629	-5.4%	-11.2%
2008	0.663	0.615	0.563	-7.3%	-15.1%
<i>Jóvenes entre 18 y 21 años</i>					
2001	0.716	0.701	0.697	-2.0%	-2.6%
2003	0.713	0.706	0.702	-1.0%	-1.6%
2006	0.689	0.674	0.664	-2.2%	-3.5%
2008	0.654	0.641	0.616	-2.1%	-5.9%

Fuente: ECH

El inicio en la actividad laboral a edades tempranas está muy asociado a los ingresos del hogar. Los requerimientos de nuevos perceptores de ingresos en los hogares más pobres, obliga en muchas ocasiones a los adolescentes a salir a trabajar. En la Gráfica 14 se muestra la proporción de adolescentes y jóvenes que trabajan (trazo negro) por decil de los ingresos per cápita del hogar para los adolescentes de 14 a 17 años (panel a) y de 18 a 21 años (panel b). Las mismas gráficas incorporan en trazo rojo la proporción total de adolescentes y jóvenes que hay en cada decil según el tramo de edad.

Resulta evidente, entre los adolescentes de 14 a 17 años, la diferente ubicación en la distribución del ingreso de aquellos que trabajan en relación al resto de los adolescentes. Se observa que el 25% de los adolescentes que trabajan se ubican en el primer decil, en tanto, en promedio los adolescentes que se encuentran en ese mismo decil alcanzan al 15%. Las diferencias en este grupo de edad se observan en todos los deciles, salvo en el cuarto y quinto, a partir de este último tramo de ingresos el peso que tienen los adolescentes que trabajan disminuye en relación al promedio. Similar relación entre la distribución de los jóvenes que trabajan y aquellos que no lo hacen existe para los jóvenes de 18 a 21, sin embargo con diferencias menores.

**Gráfica 14:**  
**Distribución de adolescentes y jóvenes por decil del ingreso per cápita (sin ingreso laboral del joven). Localidades de más de 5000 hab. Año 2008**

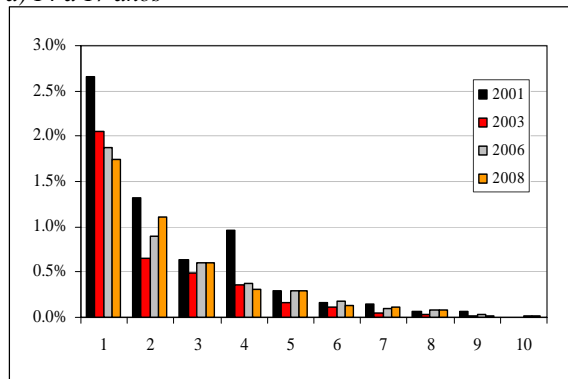


Fuente: ECH

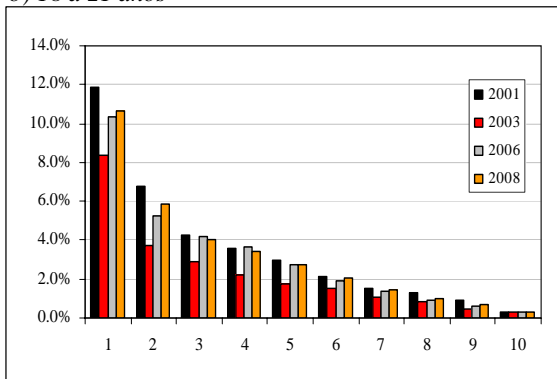
La evolución en la proporción de adolescentes y jóvenes que trabajan muestra caídas entre 2001 y 2003 en todos los deciles, tanto entre los adolescentes de 14 a 17 años como entre aquellos de 18 a 21 años. A partir de 2003 se retoma el crecimiento en la proporción de adolescentes y jóvenes que trabajan, salvo en aquellos que quienes tienen entre 14 y 17 años y se ubican en el primer decil, los que caen sistemáticamente en todo el periodo. Este fenómeno puede ser consecuencia de la implementación de políticas sociales dirigidas a esta población, las cuales exigen a los integrantes del hogar que mantengan a los menores dentro del sistema educativo para acceder a las diferentes prestaciones, lo cual eleva el costo de oportunidad de estudiar (ver Gráfico 15).

**Gráfica 15:**  
**Proporción de adolescentes y jóvenes que trabajan según decil del ingreso per cápita (sin ingreso laboral del joven). Localidades de más de 5000 hab. Años seleccionados**

a) 14 a 17 años



b) 18 a 21 años



Fuente: ECH

### 3.4 Remuneraciones de los adolescentes y jóvenes que trabajan

Las fluctuaciones en la participación de los adolescentes y jóvenes en el mercado de trabajo naturalmente se asocian a los cambios en los niveles de actividad económica. Tras la caída en la crisis del 2002 en la proporción de adolescentes y jóvenes que trabajan, en la actualidad se observa como los niveles son superiores a los existentes en el año 2001.

Esta recuperación en la participación de los adolescentes y jóvenes que trabajan obedece a la más rápida recuperación que se produce en el departamento de Montevideo, donde la proporción de adolescentes y jóvenes que trabaja pasa de 7.7% en 2001 a 10.1% en 2008, tras haber caído a 5.9% en 2003. Distintos es lo que sucede en el interior del país, ya que la participación en el mercado laboral de los adolescentes y jóvenes en 2008 no alcanza los niveles de 2001 (12.9% frente al 13.6%). Respecto a las localidades pequeñas se dispone de información recién desde 2006. La participación en esta zona es bastante más elevada que en el resto del país alcanzando niveles cercanos al 20% en 2006. A diferencia de lo que ocurre en el resto del país estas localidades muestran una caída en la participación laboral de los adolescentes y jóvenes entre 2006 y 2008 de dos puntos porcentuales (ver Cuadro 10).

Es notorio que las remuneraciones de los adolescentes se encuentran por debajo de las remuneraciones del resto de los grupos etarios. En esta sección se comparan el ingreso promedio por hora de los adolescentes que tienen entre 14 y 17 años con el de aquellos que tienen entre 18 y 21 años así como respecto al promedio de la población. Mientras en 2001 los ingresos de los adolescentes de 14 a 17 años representaban poco más del 30% de los ingresos del promedio de la población y casi el 70% de los jóvenes del siguiente tramo etario, en 2008 estas proporciones caen al 28% y 63% respectivamente. Asimismo, se observan cambios en el período en la magnitud de las retribuciones que reciben varones y mujeres. En 2001 el ingreso promedio de los varones y las mujeres eran similares entre los más jóvenes, mientras en los últimos años se observa incrementos relativos en las remuneraciones de los varones en relación a las mujeres, así por ejemplo, el ingreso de las mujeres representa un 5.4% inferior al promedio en 2008 cuando en 2001 era del 0.7%.

Si bien en la actualidad las remuneraciones promedio de la población son similares a las del año 2001, entre los adolescentes alcanzan al 90% de las que eran en ese período. La evolución de los ingresos promedio de los adolescentes también muestra disparidades según distintos grupos, siendo los ingresos de quienes se encuentran radicados en el interior del país los que han crecido de manera más rápida, en los grupos etarios considerados en este informe.

**Cuadro 10:**  
**Ingreso promedio de los adolescentes y jóvenes por sexo y ubicación geográfica. Años seleccionados**

	Jóvenes de 14 a 17 años (1)	Jóvenes de 18 a 21 años (2)	Total (3)	Jóvenes de 14 a 17 años	Jóvenes de 18 a 21 años	Total	(1)/(3)	(1)/(2)	Proporción de jóvenes de 14 a 17 años perceptores de ingresos
	Ingreso promedio por hora			Ingreso promedio por hora (100=2001)					
<b>Por sexo, localidades de más de 5000 hab.</b>									
<b>Total</b>									
2001	25.8	37.8	81.4	100.0	100.0	100.0	31.8	68.3	0.109
2003	17.0	27.3	61.9	65.6	72.3	76.1	27.4	62.0	0.077
2006	21.3	31.6	73.3	82.3	83.5	90.1	29.0	67.3	0.100
2008	23.5	37.3	81.6	91.0	98.7	100.2	28.8	63.0	0.117
<b>Varones</b>									
2001	25.9	37.6	85.3	100.0	100.0	100.0	30.4	68.9	0.150
	0.3%	-0.6%	4.8%						
2003	15.2	27.7	65.3	58.7	73.6	76.6	23.3	55.0	0.105
	-10.2%	1.2%	5.5%						
2006	22.3	31.8	77.9	86.2	84.6	91.4	28.7	70.2	0.138
	5.0%	0.7%	6.3%						
2008	24.1	38.9	87.1	92.9	103.3	102.1	27.6	62.0	0.161
	2.4%	4.1%	6.8%						
<b>Mujeres</b>									
2001	25.7	38.2	76.2	100.0	100.0	100.0	33.7	67.2	0.067
	-0.7%	1.0%	-6.3%						
2003	21.0	26.7	57.5	81.7	69.9	75.5	36.4	78.5	0.048
	23.7%	-2.3%	-7.1%						
2006	18.9	31.3	67.6	73.6	81.8	88.7	28.0	60.5	0.062
	-11.1%	-1.1%	-7.8%						
2008	22.2	35.2	75.1	86.6	92.1	98.5	29.6	63.2	0.072
	-5.4%	-5.8%	-7.9%						
<b>Por localidad geográfica</b>									
<b>Montevideo</b>									
2001	30.2	43.9	100.1	100.0	100.0	100.0	30.2	68.9	0.077
	16.9%	16.0%	23.0%						
2003	21.2	32.7	75.6	70.0	74.6	75.5	28.0	64.6	0.059
	24.8%	19.7%	22.1%						
2006	21.7	35.9	85.2	71.9	81.8	85.1	25.5	60.5	0.081
	2.1%	13.6%	16.2%						
2008	24.3	40.9	94.4	80.5	93.1	94.3	25.8	59.5	0.101
	3.5%	9.4%	15.8%						
<b>Interior Urbano más de 5000 hab.</b>									
2001	23.8	32.1	60.1	100.0	100.0	100.0	39.6	74.2	0.136
	-7.8%	-15.1%	-26.1%						
2003	14.7	22.4	46.7	61.5	69.9	77.7	31.4	65.3	0.092
	-13.5%	-17.9%	-24.6%						
2006	21.0	28.1	61.7	88.3	87.4	102.7	34.1	74.9	0.114
	-1.1%	-11.1%	-15.8%						
2008	23.1	34.1	68.9	96.8	106.3	114.7	33.5	67.5	0.129
	-1.9%	-8.6%	-15.5%						
<b>Localidades pequeñas</b>									
2006	17.0	27.2	51.1	--	--	--	33.3	62.4	0.192
2008	17.9	33.2	56.6	--	--	--	31.6	54.0	0.173

Fuente: ECH

En definitiva, los ingresos de los adolescentes se caracterizan por ser de magnitudes pequeñas, en tanto el monto de las remuneraciones se recompone tras la crisis del año 2002 de manera más lenta en relación al del resto de la población. Sin embargo el aporte marginal de éstos perceptores dentro del hogar puede alterar su bienestar; en particular interesa indagar en qué medida puede ayudar al hogar a escapar de situaciones de pobreza o pobreza extrema. En el Cuadro 11 se muestran los impactos en estos indicadores. Se observa que la incidencia sobre la pobreza es prácticamente nula en tanto la indigencia cae entre un 8% al comienzo del período y un 4% en la actualidad.

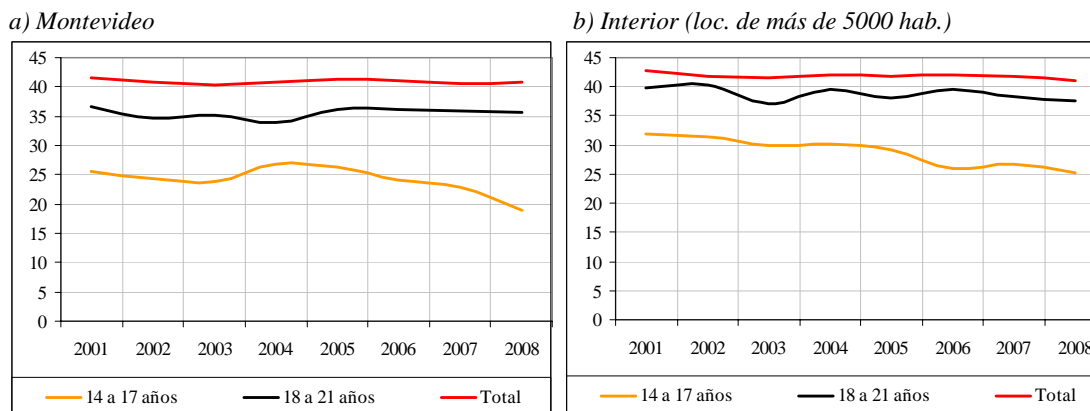
**Cuadro 11:**  
**Incidencia de pobreza y pobreza extrema con y sin ingreso laboral de los adolescentes y jóvenes**

	Real (1)	Sin ingreso de jóvenes de 14 a 17 años (2)	Sin ingreso de jóvenes de 18 a 21 años (3)	(2)/(1)-1	(3)/(1)-1
<b>Pobreza</b>					
2001	0.188	0.191	0.206	-1.6%	-8.6%
2002	0.236	0.238	0.250	-0.6%	-5.3%
2003	0.309	0.310	0.320	-0.6%	-3.6%
2004	0.321	0.322	0.334	-0.2%	-3.8%
2005	0.294	0.296	0.310	-0.9%	-5.1%
2006	0.268	0.270	0.284	-0.7%	-5.5%
2007	0.258	0.260	0.274	-0.8%	-5.8%
2008	0.206	0.208	0.222	-1.1%	-7.2%
<b>Indigencia</b>					
2001	0.013	0.014	0.020	-8.0%	-32.9%
2002	0.019	0.021	0.025	-6.8%	-22.8%
2003	0.028	0.029	0.034	-3.2%	-17.4%
2004	0.040	0.042	0.046	-4.2%	-13.8%
2005	0.035	0.036	0.042	-4.9%	-18.1%
2006	0.021	0.022	0.027	-4.7%	-21.6%
2007	0.021	0.022	0.027	-3.0%	-21.0%
2008	0.017	0.018	0.022	-4.2%	-20.5%

Fuente: ECH

Por otro lado, las horas promedio trabajadas por los jóvenes de 14 a 17 años representaban cerca de las dos terceras partes de la jornada habitual de los trabajadores. Hasta 2005 en Montevideo el promedio rondaba las 25 horas entre los más jóvenes frente a 40 horas de la población en general, mientras en el Interior del país las cifras eran de 30 y 43 horas respectivamente. En 2006 se produce un cambio de nivel las horas trabajadas de los más jóvenes, cayendo aproximadamente 5 horas promedio, tanto en Montevideo como en el Interior. A diferencia de lo que ocurre en el Interior del país, donde el promedio parece haberse estabilizado en 25 horas semanales, en Montevideo se observan caídas sistemáticas cada año, representando en 2008 menos de 20 horas promedio por semana (ver Gráfica 16).

**Gráfica 16**  
**Horas semanales promedio trabajadas según localidad geográfica por tramo de edad, años 2001 a 2008.**



Entre 2001 y 2008 el Salario Mínimo Nacional (SMN) prácticamente se multiplica por cuatro, en enero de 2001 el valor se ubicaba en 1092 pesos mientras en diciembre de 2008 alcanzaba los 4150 pesos. En Amarante *et al* (2009) se estudian los impactos de estos cambios institucionales sobre las remuneraciones y el empleo. Los adolescentes y jóvenes constituyen el grupo más vulnerable a estos cambios, dados por las habituales condiciones precarias en las que trabajan y las bajas remuneraciones. Dicho trabajo encuentra que el incremento del SMN afecta fundamentalmente a los adolescentes y jóvenes no calificados, ya que este mecanismo al operar sobre los salarios más bajos produce incrementos directos entre los trabajadores formales e indirectos sobre los trabajadores informales. A pesar de este efecto positivo el trabajo señala que se han producido leves caídas en los niveles de empleo de esta población.

Para ilustrar este fenómeno en el Cuadro 12 se muestra la proporción de adolescentes y jóvenes que cobran menos de 1 SMN, entre 2001 y 2008. La proporción de adolescentes de 14 a 17 años que se encuentran en esa situación ascendía a poco más del 50% en 2001, mientras en 2008 esa cifra llega a casi el 85%. Asimismo se observa que, del incremento recién señalado de 20 puntos porcentuales, la mitad se genera entre 2004 y 2005.<sup>5</sup>

Montevideo presenta una proporción mayor de adolescentes de 14 a 17 años con ingresos inferiores a 1 SMN en relación al resto de las localidades. Esta relación se mantiene en todo el periodo, presenta mayores diferencias en 2003 tras la crisis económica por la que atraso el país el año anterior, y es distinta a lo que ocurre en el resto de los tramos erarios donde Montevideo presenta los menores niveles del país (ver Cuadro A.5 del Anexo I). Entre 2006 y 2008 los adolescentes de 14 a 17 años que ganan menos de 1 SMN se incrementan en un 11% en las localidades pequeñas, aspecto que no se observa con tal magnitud en el resto del país, ya que mientras en el interior cae en Montevideo aumenta pero levemente.

<sup>5</sup> En el Cuadro A.4 del Anexo se muestra la proporción de jóvenes que se ubicarían con ingresos inferiores a 1 SMN si el correspondiente al año 2001 se hubiera ajustado por el índice de precios al consumo, y se realiza un ejercicio similar con el umbral de 2008. En dicho cuadro se observa que de no mediar cambios en los criterios de ajuste del SMN la proporción de jóvenes con ingresos inferiores al SMN hubiese descendido en 2008 a menos del 50% de este grupo etario.

**Cuadro 12:**  
**Población con ingresos laborales inferior a un SMN**

	Jóvenes de 14 a 17 años	Jóvenes de 18 a 21 años	Total
2001	0.550	0.222	0.118
2002	0.576	0.260	0.131
2003	0.666	0.316	0.138
2004	0.673	0.315	0.140
2005	0.801	0.402	0.210
2006	0.843	0.429	0.230
2007	0.857	0.434	0.244
2008	0.846	0.417	0.241

Fuente: ECH

En la actualidad dos terceras partes de los jóvenes que trabajan están cubiertos por las Asignaciones Familiares (ver Cuadro 13). El alcance de éste programa brinda un excelente marco para el diseño de nuevas políticas específicas, en la medida que la identificación de gran parte de la población objetivo resulta menos costosa. Asimismo, al constituir las AFAM un programa social de larga data, con fuerte arraigo en el país y en los hogares con un mayor grado de vulnerabilidad, ofrece grandes ventajas como instrumentos sobre el cual montar un conjunto de prestaciones complementarias.

Obsérvese que este programa ha tenido un fuerte incremento en los últimos años consecuencia, fundamentalmente, de la expansión de ésta política a los sectores más pobres, al desplazarse gradualmente del plano contributivo al no contributivo. En el caso de los jóvenes que trabajan el incremento en su cobertura específica también puede obedecer, como se mencionó líneas arriba, a la fuerte caída que ocurrió en los últimos años en la proporción de jóvenes que participan del mercado laboral.

**Cuadro 13:**  
**Cobertura de las Asignaciones Familiares (AFAM) en los adolescentes y jóvenes que trabajan según zona geográfica**

	Montevideo			Interior				
	Trabajadores			Total	Trabajadores			Total
	14 a 17 años	18 a 21 años	Total		14 a 17 años	18 a 21 años	Total	
2001	23.1	13.9	13.6	15.3	33.7	23.8	21.6	23.5
2002	21.2	13.3	12.1	14.3	29.8	22.8	21.1	23.0
2003	21.3	11.2	10.2	12.0	32.6	19.5	22.2	24.1
2004	35.7	14.2	14.2	16.5	33.2	24.4	23.7	26.8
2005	42.5	23.1	19.5	23.2	58.5	38.2	36.5	40.5
2006	60.0	28.8	24.7	29.0	62.4	43.8	40.8	45.9
2007	58.8	30.0	25.1	30.0	65.0	44.3	40.4	46.3
2008	65.9	30.0	25.7	30.8	67.7	45.4	39.9	45.3
Variación 2001/2008	185.3%	116.6%	88.4%	100.5%	101.1%	91.2%	84.5%	92.7%

Fuente: ECH



### 3.5 Síntesis

En este capítulo se presentó una caracterización de los adolescentes que abandonan el sistema educativo y del vínculo de la deserción con la inserción temprana en el mercado de trabajo y otras características de los adolescentes y sus familias.

De los adolescentes de 14 a 17 años de edad, en 2008 el 79% asistía a algún centro educativo, siendo mayor la asistencia de las mujeres (82%) que la de los varones (75%). En 2008 había alrededor de 27.000 varones y 19.000 mujeres de entre 14 y 17 años de edad que no asistían al sistema educativo.

Los niveles más significativos de abandono de la educación comienzan entre los 13 y los 14 años de edad, y se incrementan con la edad. En cuanto a los años de educación en los cuales se produce la deserción, el primer momento en el que se da un alto porcentaje de abandono es en el primer año de la enseñanza media: aproximadamente un 13% de los que culminan primaria no culminan el 1er año de enseñanza media. En el segundo y tercer año de enseñanza media la deserción es menor, aunque importante, y vuelve a incrementarse en cuarto año, es decir en el primer año del segundo ciclo. La probabilidad de no terminar 4to año dado que se terminó 3º es de 17,5% y sigue incrementando en los años siguientes.

#### *Deserción y trabajo*

En 2008 casi veintisiete mil adolescentes de 14 a 17 años trabajaban en todo el Uruguay, lo que representa el 12,4% de ese grupo de edad. La mayoría de los que trabajan residen en el interior, y el 72% de los adolescentes ocupados son varones. Las adolescentes mujeres tienen una mayor tasa de desempleo y realizan en mayor proporción trabajo doméstico. En cuanto a las horas trabajadas por los adolescentes, en el Interior el promedio es de 25 horas semanales, en Montevideo se observan caídas sistemáticas cada año, representando en 2008 menos de 20 horas promedio por semana. A partir de los 18 años aumenta fuertemente el porcentaje de personas que trabajan y el promedio de horas trabajadas.

Entre los adolescentes varones que no asisten al sistema educativo, el 44% trabaja, el 13% busca trabajo, el 14% realiza las tareas del hogar como ocupación principal, y el 29% es inactivo y no realiza las tareas del hogar como ocupación principal. Entre las adolescentes mujeres que no asisten al sistema educativo, el 19% trabaja, 12% busca trabajo, el 54% realiza tareas del hogar, y el 16% es inactiva y no realiza las tareas del hogar como ocupación principal.

#### *Factores vinculados a la deserción y el trabajo*

Uno de los factores más asociados con la deserción del sistema educativo y con la inserción temprana en el mercado de trabajo es el clima educativo del hogar. Cuanto menor es el nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar y su cónyuge aumenta en gran medida la probabilidad de los y las adolescentes de desertar y de ser económicamente activos.

Los ingresos también tienen un fuerte efecto sobre la asistencia y el trabajo, siendo mayor la probabilidad de desertar y de trabajar cuanto menor es el nivel de ingresos del hogar. Los adolescentes que trabajan se encuentran mayormente en los primeros 3 deciles de ingresos, y la mayoría se encuentran en situación de pobreza. En cuanto al tipo de ocupación del jefe de

hogar, la deserción y el trabajo son más frecuentes entre los hijos de asalariados privados y trabajadores por cuenta propia que de desocupados u otro tipo de trabajadores o patronos.

En cuanto a la trayectoria educativa de los propios adolescentes, la repetición en primaria impacta negativamente sobre la asistencia y en mayor medida sobre la asistencia de los varones; al tiempo que impacta positivamente sobre la probabilidad de trabajar, y especialmente en el trabajo no remunerado de las mujeres.

Asimismo, el tener hijos tiene efectos negativos sobre la asistencia y aumenta la probabilidad de trabajar, teniendo un mayor impacto en el trabajo en el hogar. De las adolescentes mujeres que desertaron, el 5% tiene hijos. La presencia de niños pequeños en el hogar, aunque no sean sus hijos, aumenta la probabilidad de trabajar.

### *Situación por regiones*

El porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años que abandonan el sistema educativo es mayor en el Interior urbano (22%) y rural (33%) que en Montevideo (17%). Las situaciones de mayor deserción relativa se producen en las regiones noroeste y litoral, es decir en todo el norte del país. En número de personas, Montevideo y Canelones son las regiones que concentran más adolescentes que no asisten al sistema educativo a pesar de sus menores tasas de deserción, debido a la concentración demográfica en estas zonas. Le siguen en número de personas que no asisten al sistema educativo las regiones noroeste, litoral y este.

La deserción se encuentra más asociada a trabajo remunerado en todo el noroeste, centro y suroeste, mientras que se encuentra más asociada a la no actividad y al trabajo no remunerado en Montevideo y Canelones.

### *Características del trabajo de los adolescentes y jóvenes*

Las remuneraciones de los adolescentes se encuentran por debajo de las remuneraciones del resto de los grupos etarios; en 2008 los ingresos de los adolescentes de 14 a 17 años representaban el 28% de los ingresos del promedio de la población y 63% de los jóvenes del siguiente tramo etario (18 a 21 años). Si bien el aporte de sus salarios a los ingresos familiares es marginal, la incidencia de la indigencia sería un 4% mayor si no se consideran los ingresos de los adolescentes.

En cuanto a las horas promedio trabajadas por los jóvenes de 14 a 17 años, éstas representaban cerca de las dos terceras partes de la jornada habitual de los trabajadores (promedio 20hs semanales en Montevideo y 25hs semanales en el Interior). En cambio los jóvenes de 18 a 21 años trabajan entre 35 y 40hs semanales en promedio.

En el año 2008, primer año de implementación del nuevo régimen de Asignaciones Familiares, dos terceras partes de los jóvenes que trabajaban estaban cubiertos por las Asignaciones Familiares, por lo que éstas brindan un excelente marco para el diseño de nuevas políticas específicas, en la medida que la facilita la identificación de gran parte de la población objetivo.

#### 4. Relevamiento de políticas y programas a nivel internacional

La realización de una sistematización de las características y resultados de políticas y programas a nivel internacional es un aspecto importante a la hora de diseñar nuevas políticas públicas. Particularmente relevante resulta la reseña y análisis de programas de América Latina, en la medida que la similitud de muchas de las problemáticas que se abordan (pobreza, trabajo infantil, deserción educativa) son notoriamente similares a las presentes en nuestro país.

##### 4.1 Trayectoria reciente de los programas en América Latina

Para entender la realidad de las políticas y programas sociales actuales en la región, resulta conveniente repasar brevemente su trayectoria en las últimas décadas. Durante las últimas décadas en la mayoría de los países latinoamericanos se han desarrollado importantes reformas, programas y políticas para abordar las situaciones sociales más críticas, particularmente en relación a las situaciones de pobreza e indigencia. Si bien estas experiencias deben ser comprendidas considerando las trayectorias particulares de cada país, comparten características generales que permiten una visión comparativa de las mismas y de sus resultados y, lo que es más importante, obtener aprendizajes para enfrentar nuevos desafíos con miras a un desarrollo social sustentable.

En los años ochenta aparece una *primera generación* de programas destinados fundamentalmente a paliar los efectos de la pobreza y evitar un dramático descenso del nivel de vida y la pérdida consiguiente del capital humano de los más pobres. En los años noventa se llevan a cabo varias reformas, que incluyen a la política social para la superación de la pobreza, con la convicción de que las reformas económicas bastarían para mejorar la calidad de vida de toda la población. Las expectativas no se confirmaron. La evidencia de que la pobreza no es un problema coyuntural señalaba que se requiere de programas sostenidos en el tiempo que permitan proteger tanto a la población estructuralmente pobre, como a aquellos que puedan caer en situación de pobreza a consecuencia de la inestabilidad económica. De esta manera, se desarrolla una *segunda generación* de programas, donde es posible señalar, básicamente, a los fondos de inversión social y, posteriormente, a las redes de protección social<sup>6</sup> (Cohen, 2008).

La necesidad de generar respuestas más eficaces, luego de los resultados de las experiencias de los años ochenta y noventa, impulsa la aparición de propuestas más innovadoras en materia de política social constituyendo una *tercera generación* de programas, donde los programas de transferencias condicionadas (PTC) han tenido una presencia creciente (Cohen, 2008).

En este contexto resulta de interés para el presente estudio sistematizar y analizar diversos aspectos de aquellas políticas y programas actuales que incorporan como uno de sus objetivos centrales la integración, permanencia y éxito educativo de los y las niños, niñas y adolescentes en la educación formal. Es en este marco en particular que los PTC han tenido un papel muy relevante, presentes en las experiencias más importantes y con mejores

---

<sup>6</sup> Las redes de protección social pueden ser definidas como un conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables ante desastres naturales, o problemas creados por la acción humana como por ejemplo las transiciones económicas (Graham, 1994).

resultados de la región y que, por lo tanto, aquí reseñamos. Teniendo bien presente que los PTC no son la política social sino sólo una parte de ella, resultan igualmente de gran interés al permitir la comparación en diferentes contextos, así como de las características y resultados.

En esta sistematización de los antecedentes internacionales establecemos dos grandes grupos de programas<sup>7</sup>. En primer lugar reseñaremos un conjunto de ellos desarrollados en la región, que tienen como objetivo general combatir la pobreza (particularmente la pobreza extrema) en la que se encuentra una parte importante de la población. Son programas que pretenden realizar un abordaje integral, comprendiendo la multidimensionalidad de la pobreza, actuando sobre sus causas y sus efectos y combinando medidas de corto y mediano plazo. Como mencionamos más arriba, éstos incluyen la integración al sistema educativo formal de los niños, niñas y adolescentes como uno de los ejes fundamentales. En segundo lugar, interesa sistematizar algunos programas dirigidos más específicamente a erradicar el trabajo infantil y adolescente y otros dedicado a reintegrar y fortalecer la permanencia de los y las adolescentes en la educación media. Este segundo grupo se focaliza en mayor forma en la población que más interesa a este estudio, sin embargo, en todos los casos encontramos aspectos de suma relevancia que nos permiten realizar aprendizajes muy significativos para la elaboración de propuestas de política pública en la temática.

#### **4.2 Programas de combate a la pobreza con contrapartidas en educación**

Entre los programas del primer grupo que aquí reseñamos quizás los más importantes y reconocidos son *Oportunidades*<sup>8</sup> de México, *Bolsa Escola*<sup>9</sup> de Brasil y el *Sistema Chile Solidario*, todos ellos de la esfera pública. El primero es el principal instrumento del gobierno mexicano para la reducción de la pobreza extrema y se propone generar las condiciones para el acceso de la población pobre a los servicios de educación, salud y alimentación, mediante el establecimiento de transferencias monetarias en efectivo que sirvan como un subsidio a la demanda de estos sectores.

El programa *Bolsa Escola* tiene tres grandes objetivos: 1) aumentar el nivel de vida de las familias más pobres en el corto plazo, bajo el supuesto de que el aumento de los ingresos permitiría elevar el nivel de consumo y mejorar el bienestar familiar; 2) reducir el trabajo infantil (y adolescente), partiendo de la idea de que la transferencia de renta permitiría compensar el coste de oportunidad de la escolarización de los hijos de las familias pobres; y 3) optimizar la permanencia de los niños en la escuela, aumentando el nivel de escolaridad de los hijos de familias pobres con los consecuentes impactos sobre la reducción de la pobreza futura y la reducción de la desigualdad.

El *Sistema Chile Solidario* tiene como objetivo principal incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Utilizamos aquí la noción de programa para denominar las grandes políticas o conjunto de políticas articuladas.

<sup>8</sup> En primer lugar se denominó *Progresas* (1992-1997) y luego *Oportunidades* (desde 1997, reformulado en 2002).

<sup>9</sup> En la actualidad el Programa Bolsa Escola ha sido incluido, junto con otros programas de transferencia de renta, dentro del Programa Bolsa Familia y, por tanto, ha dejado de existir como programa autónomo.

<sup>10</sup> En este sentido es señalado como un sistema y no como un programa. Sin embargo, a los efectos del presente estudio será considerado un programa al igual que los demás reseñados.

combinando elementos de asistencia y promoción, incluyendo transferencias monetarias bajo diversas modalidades.

Existe otro conjunto de programas similares en diferentes países de Latinoamérica, aunque su extensión, integralidad y, fundamentalmente, la disponibilidad de evaluaciones de su implementación e impactos son notoriamente menores. Entre ellos debemos destacar el programa *Familias en Acción* de Colombia, el *Programa de Asistencia Familiar* (PRAF) de Honduras y la *Red de Protección Social* de Nicaragua. El primero tiene como objetivo promover la mejora nutricional y la inserción y permanencia en la educación formal primaria y secundaria de la población más pobre. Está dirigido a las familias con hijos en edad de estudiar (Nuñez y Espinosa, 2005). El programa hondureño tiene como objetivo promover la acumulación de capital humano por las familias residentes en las zonas más excluidas del país. Mediante sus intervenciones se espera incrementar el acceso, la progresión y el logro educativo, reducir la mortalidad materno-infantil y mejorar la calidad de los servicios en educación y salud (Franco, 2008). La *Red de Protección Social* de Nicaragua tiene como principal objetivo mejorar los niveles de bienestar en la población en extrema pobreza, apoyando la acumulación de su capital humano (Laguna Torres, 2004). Tanto en el caso de Honduras como de Nicaragua la intervención del eje educación se restringió a la escuela primaria.

Debemos señalar que si bien estos programas de transferencia han sido muy importantes, atendiendo a un gran número de personas en situación de pobreza en cada uno de los países y generando experiencia en el abordaje de las situaciones más críticas, aún representan un porcentaje muy pequeño del gasto social de cada país (Franco, 2008).

A continuación presentamos, entonces, un conjunto de elementos clave para el diseño de políticas que las evaluaciones y aprendizajes de los distintos programas nos permiten realizar.

El primer aspecto a analizar de los programas es lo relativo a su **estrategia central**. Si observamos que la herramienta principal de estos programas consiste en la transferencia monetaria condicionada (o con corresponsabilidad), la estrategia central es la promoción de la demanda de los servicios públicos básicos y fundamentales, entre ellos la educación. En este sentido, se señala que uno de los principales desafíos de los programas de transferencias condicionadas es la relación entre la demanda y la oferta de servicios. Cualquier programa que se proponga un aumento en el acceso y uso de servicios por parte de la población más pobre, mediante la entrega de subsidios directos, requiere complementariamente de acciones sobre la oferta que permitan contar con servicios de una cobertura y calidad adecuadas a las nuevas exigencias (Cohen, 2008). Considerando el caso de la educación, esto supone también la capacidad de generar transformaciones que redunden en dinámicas institucionales con mayores atractivos y sentido para los y las estudiantes.

A pesar de que existe una amplia literatura que identifica la expansión de la educación formal como un componente clave del éxito de las estrategias de desarrollo, hay aún un gran debate sobre cuál es la mejor estrategia y, por tanto, sobre dónde deben dirigirse los recursos de las políticas y programas. Hanushek (1995) identifica la calidad de la escuela como el factor determinante para incrementar los niveles de educación de la población. Sin embargo, autores como Kremer (1995) argumentan que no hay evidencia de que mejorar la calidad sea más eficaz que abrir nuevas escuelas en áreas donde no las hay o subsidiar el costo que implica que más población acceda a la educación.

La mejora de la calidad de la educación, a su vez, requiere de un análisis específico que se vincula con la obtención de resultados educativos satisfactorios por parte de los y las estudiantes. Desde esta perspectiva, hay un importante acuerdo en la investigación internacional en identificar la situación y el contexto socioeconómico como los factores determinantes del rendimiento escolar (Weber, 1971; Klitgaard y Hall, 1974; Calero y Escardíbul, 2007). Sin embargo, existen crecientes evidencias sobre la relevancia del centro educativo como factor de gran influencia en los resultados de los alumnos, visualizándose la importancia que tiene para revertir las trayectorias educativas que, en principio, imponen las condiciones de partida de la población más pobre.

Algunos de los elementos que se señalan como importantes para aumentar el “efecto escuela” son: formación y preparación de los docentes, relación número de alumnos por aula y por docente adecuada, recursos materiales suficientes, autonomía de los centros para la gestión, capacidad de gestión de la dirección, fortalecimiento del vínculo escuela – familia y escuela – comunidad, clima escolar y de aula, entre otros (Schwartzman, 2004; Calero y Escardíbul, 2007).

Aún considerando que el debate está lejos de ser zanjado, resulta de sumo interés considerar el aporte que realizan Coady y Parker (2002), en su análisis de la eficiencia de las estrategias de impulso a la demanda y de mejora de la oferta. Los autores realizaron un estudio para el caso mexicano que evaluó el “costo-efectividad” en el incremento de la matrícula secundaria de una política de expansión y mejoramiento de la oferta versus una política de apoyo a la demanda, concluyendo que estas últimas resultaron más eficientes que la expansión de la oferta. Esto supone una validación de la estrategia de impulso a la demanda para elevar el acceso y utilización de los servicios básicos, pero no niega la mencionada necesidad de fortalecer la oferta.

En términos de estrategia de implementación cabe señalar que la integración de los beneficiarios se realizó de forma gradual en todos los programas, una vez establecidos los criterios de selección y focalización que se mencionan más adelante. Esto implicó elegir determinadas zonas particulares en cada país donde dar comienzo a los programas, de forma que en el propio proceso de ampliación de cobertura fueran realizándose los ajustes y correcciones. En el caso mexicano, por ejemplo, el programa priorizó claramente las zonas rurales, ya que allí se concentra mayormente la pobreza extrema. Desde 2001 incorpora zonas semiurbanas y desde 2002 zonas urbanas. Por otro lado, la integración definitiva a los programas está sujeta a las visitas domiciliarias donde se establecen los términos e implicaciones del acuerdo que se realiza entre Estado y beneficiarios. Esto es un aspecto crucial de estos programas que se basan en las corresponsabilidades y/o condicionalidades.

En segundo lugar, respecto de la estructura o **modelo de gestión**, encontramos que las coordinaciones generales se realizan centralmente, desde un ministerio o secretaria del Poder Ejecutivo, combinado con una gran presencia local (estado o municipalidad) en la gestión e implementación de los servicios. Esta articulación entre lo nacional y lo local es señalada como un factor clave en las evaluaciones de todos los programas. Sin embargo, existe en todos los casos un debate casi permanente sobre los grados o niveles más adecuados de descentralización, por lo que el desafío parece ser involucrar adecuadamente lo local. En definitiva, los avances hacia una mayor descentralización tienen que ver con la capacidad de dar mayor profundidad y seguimiento a los programas y permitir una mayor participación de los beneficiarios (Bonal y Tarabini, 2005).

También se señala la suma importancia de la coordinación interinstitucional para la prestación de los distintos servicios (fundamentalmente educación, salud y alimentación), efectuada por los respectivos organismos. Aún con dificultades y conflictos a la hora de la implementación existe claro consenso sobre lo fundamental de mejorar la articulación en los distintos niveles. En particular es imprescindible la coordinación con la institucionalidad responsable de la educación formal para la recepción adecuada de más niños, niñas y adolescentes y la mejora de calidad para la obtención de resultados educativos positivos.

En relación al modelo de gestión otro aspecto crucial es el **presupuesto**. El alcance de la cobertura, los servicios brindados y las características de gestión e implementación son elementos determinantes para la elaboración de los presupuestos. A su vez las distintas evaluaciones coinciden en señalar la importancia de considerar la variabilidad de los costos en los diferentes contextos (por ejemplo, en cada municipalidad). Además de los requerimientos de la gestión y coordinación general es necesario contemplar el fortalecimiento de las capacidades locales para la implementación de los programas, en la medida que sobre ellas se apoya buena parte del éxito de estos últimos.

Tercero, introduciéndonos más en la implementación de los programas, interesa analizar los **criterios y procedimientos de selección y focalización** de la población beneficiaria, lo que constituye un elemento decisivo para aumentar el impacto de los programas, destinando los recursos a aquella población para la que han sido diseñados. Siguiendo a Cohen (2008), la focalización de una política o programa implica la decisión sobre las áreas de intervención (qué focalizar), el proceso de selección mismo (cómo focalizar), y la población beneficiaria (dónde y a quién focalizar). Los programas hasta aquí analizados han sido eficaces en llegar a la población beneficiaria. Esto está claramente presente en las evaluaciones de *Bolsa Escola* (Lavinás, Barbosa y Tourinho, 2001; Sabóia y Rocha, 1998) y también en los análisis de *Oportunidades*. Sin embargo, Cohen (2008) señala que el procedimiento de selección utilizado en México ha sido eficiente para la identificación de los sectores extremadamente pobres, pero que parece ser menos efectivo cuando se busca distinguir localidades y familias ubicadas en una situación intermedia o en el límite de la línea de pobreza. Señalando que a partir de esto “*se puede esperar un impacto importante en la reducción de la brecha de pobreza, pero el efecto que se produciría en la disminución de la proporción de hogares pobres podría ser mucho menor*”<sup>11</sup>.

Para la selección de la población se establecen criterios y se elaboran indicadores acordes. Tres criterios operan normalmente como delimitadores de la población beneficiaria: el territorial, el de vulnerabilidad y el institucional. En la detección de las familias en situación de pobreza extrema con hijos en edad de estudiar, estos programas han construido diferentes indicadores basados en los ingresos y las necesidades básicas de las familias. En el *Sistema Chile Solidario*, por ejemplo, se establecieron 53 condiciones mínimas de vida, para determinar la situación de las familias y establecer los resultados mínimos esperados (estas condiciones incluyen desde los ingresos, la vivienda y el vínculo con la educación formal hasta aspectos de la dinámica familiar).

Desde el punto de vista operativo, la focalización requiere de la generación de mecanismos que aseguren una adecuada identificación y selección de los destinatarios. El mecanismo que resulta más completo es el de México, donde se emplea como primer criterio la selección

---

<sup>11</sup> Cohen, E. (2008). *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes*. Instituto Fernando Enrique Cardozo - Corporación de Estudios para América Latina. Brasil.

geográfica de regiones y comunidades sobre la base de un índice de marginalidad construido con datos censales y luego, dentro de cada comunidad seleccionada, se eligen las familias beneficiarias a partir de un censo a los hogares y la realización de asambleas comunitarias para incorporar la visión de los destinatarios. Las asambleas tienen como objetivo principal la validación del programa frente a la comunidad y permitir la revisión del proceso de selección en caso de encontrarse errores de inclusión o exclusión. Estas asambleas, que no se encuentran exentas de dificultades, ponen sobre la mesa el desafío de incorporar la participación en el proceso de selección de beneficiarios.

Cabe señalar que, al igual que otros, el programa mexicano definió las zonas rurales como prioritarias dada la importante presencia de hogares y familias en situación de extrema pobreza que allí se encuentran, otorgando a la educación formal un rol clave. Sin embargo, algunos estudios han encontrado que existe una baja rentabilidad de la educación primaria en las áreas rurales, llamando la atención sobre la necesidad de revisar la estrategia (Laguna Torres, 2004).

En cuarto lugar, asociado a la definición de una estrategia de impulso a la demanda y a los criterios de focalización definidos, interesa analizar las **características** concretas **de las transferencias monetarias**. Sedlaeck *et al.* (2001), señalan que deben contemplarse cuatro cuestiones básicas respecto a la transferencia monetaria: la cuantía, la variabilidad (en función de la edad o el sexo), la unidad destinataria (familias o niños-adolescentes) y los costos administrativos que uno u otro tipo de transferencia generan. En relación a lo primero, los autores plantean la necesidad de marcar claramente cuál es el objetivo principal. En este sentido podría plantearse: ¿el objetivo es situar a los beneficiarios por encima de la línea de pobreza o cubrir el costo de oportunidad de que los niños y adolescentes participen de la educación formal y suspendan la situación de trabajo? En los mencionados programas los montos de las transferencias no son suficientes para que las familias superen la pobreza de ingresos, pero sí han permitido resultados positivos en la reinserción educativa y la disminución del trabajo infantil y adolescente, como veremos más adelante.

Los autores señalan que la variabilidad de la transferencia es un aspecto necesario, en función de criterios como la edad de los beneficiarios, el sexo o el número de hijos de una familia. En el programa *Oportunidades* las transferencias son mayores cuando en la familia existen adolescentes cursando la educación media. El argumento para defender el aumento del beneficio en función de la edad se basa en el mayor coste de oportunidad derivado de la escolarización de los hijos mayores. Debemos tener en cuenta que, por un lado, la educación media ha tenido peores resultados que la educación primaria en la retención y permanencia de los estudiantes y que, a su vez, los y las adolescentes tienen mayor probabilidad de incorporarse a la población económicamente activa.

En cuanto a la unidad destinataria, en los programas más importantes es la familia, lo que es señalado como un acierto en varios estudios. La definición de las familias como unidad se basa en la idea de que son ellas las que mejor conocen sus propias carencias y las que deben establecer las prioridades que posibilitarán la satisfacción de las mismas. A su vez, han definido a las mujeres como intermediarias y protagonistas centrales del programa, suscribiendo los compromisos y recibiendo las transferencias. Se ha observado que las mujeres gastan una parte mayor del ingreso que tienen a disposición en alimentación y salud principalmente, a la vez que son ellas las que se encuentran con mayor frecuencia encargadas de las tareas de nutrición, higiene y educación de los hijos, y también más preocupadas de



una distribución equitativa de los recursos de acuerdo a las necesidades de los miembros del hogar.

Sedlaeck *et al.* (2001), sin embargo, entienden que la transferencia individualizada constituye una herramienta más eficaz. Más concretamente, varios autores recomiendan diseñar programas específicos de transferencias orientados a que la población complete la enseñanza secundaria, ya que entrega mayores probabilidades de superar la pobreza, sin olvidar que dichas estrategias deben ser integrales, porque el aumento de la demanda de la educación - como esfuerzo aislado- no es suficiente para obtener los resultados esperados (Laguna Torres, 2004).

Atendiendo a la cuarta cuestión, Sedlaeck *et al.* (2001) advierten que una mayor especificidad y subdivisión de la transferencia implica costos mayores que, de ser muy elevados, pueden dificultar la sostenibilidad financiera de la política o programa.

Las evaluaciones revisadas coinciden en señalar que una correcta focalización no implica necesariamente una buena **cobertura** del programa. De hecho, en todos los programas focalizados, existe una diferencia más o menos amplia entre la población efectivamente asistida y la población que reúne los criterios de elegibilidad. Las limitaciones de gestión y financieras suelen ser los factores que condicionan esta diferencia. Las restricciones financieras, fundamentalmente, conducen a la necesidad de resolver una importante disyuntiva: por una parte, existe la necesidad de garantizar cierta permanencia de los beneficiarios en el programa si se quieren cumplir sus objetivos, por ejemplo de reducción de la pobreza y de permanencia en la escuela; por otra parte, en situaciones de baja cobertura, existe una presión para conseguir la desvinculación rápida de algunos beneficiarios para la inclusión de otros. En situaciones de restricciones financieras, por tanto, la ampliación del plazo de permanencia se contradice con la extensión del beneficio a un mayor número de ciudadanos<sup>12</sup>.

Un problema claro vinculado a la cobertura, que encontramos fundamentalmente en Brasil, es la presencia simultánea y desarticuladas de programas nacionales y de programas municipales, lo que genera profundas y arbitrarias diferencias en el acceso a los beneficios: mientras algunas familias consiguen acceder a todos, otras no logran obtener ninguno. Sin lugar a dudas, esto requiere una mayor coordinación entre programas, sino la inclusión de los programas locales en los programas nacionales.

Asociado al *trade-off* entre mayor cobertura y mayor permanencia de la población en los programas, se encuentran lo relativo al momento de egreso de los beneficiarios, aspecto generalmente conflictivo, y a la **sostenibilidad** del propio programa y sus impactos. En este sentido, en todos los casos parece clara la necesidad de crear y sostener una red de protección social amplia. Incluyendo la permanencia de los programas, y su correlativo flujo de recursos financieros, al igual que la mejora de la calidad y de la integralidad de los servicios sociales

---

<sup>12</sup> Cabe destacar, no obstante, que la baja cobertura no siempre es justificable por la falta de recursos. En el caso de Recife, como argumentan Lavinias, Barbosa y Tourinho, la cobertura sólo representa un 2% de la población potencial (1604 familias) y se destina tan sólo un 0,3% del presupuesto total municipal a la aplicación del programa. Los autores afirman que aumentando el gasto del programa a un 1% de los presupuestos municipales se podrían cubrir 3200 familias y si el presupuesto fuera de un 2%, el total de familias beneficiarias podría llegar a las 6200, representando un 80% de las familias que satisfacen los criterios de selección y un 9% del total de familias pobres existentes en el municipio, sin contemplar las restricciones para su inclusión en el programa (Lavinias, Barbosa y Tourinho, 2001).

que se brindan (Bonal y Tarabini, 2005). Por otro lado, en los estudios realizados se propone la generación de acciones complementarias que respondan a las demandas que la propia implementación y dinámica del programa generan. Así han aparecido, entre otras, propuestas dirigidas a la formación y preparación para el mundo del trabajo o a la promoción de emprendimientos productivos.

Un aspecto que debe ser reconocido como una práctica fundamental es la realización de rigurosas **evaluaciones de impacto**. Esta característica constituye uno de los aspectos más sobresalientes del programa *Oportunidades* de México, comparada con otras iniciativas similares en América Latina. Dichas evaluaciones han proporcionado información robusta desde el punto de vista metodológico y útil para el rediseño del programa, aportando al incremento de la transparencia de su operación. Así, un desafío fundamental de todos los programas y políticas es hacer que la evaluación de impacto se constituya en un instrumento de reprogramación (Cohen, 2008).

Es así que resulta de interés para el presente estudio presentar un panorama general de los resultados e impactos que han tenido los programas reseñados en materia de reinserción y sostenimiento educativo y de disminución o suspensión del trabajo infantil y adolescente. Como ya fue mencionado, en términos generales todos los programas presentados han tenido resultados positivos en estos ítems, constituyéndose así en referencia para las políticas sociales de la región. En el caso de México, observamos que en cuanto a la inscripción escolar se ha logrado obtener resultados realmente importantes, sobre todo en las zonas rurales donde la matrícula se incrementó en un 41,5% (en las zonas urbanas esta cifra alcanzó un 13,3% en la educación primaria y un 10,9% en la secundaria). En cuanto a la permanencia, se ha observado que ha tendido a aumentar el número de años de educación. Entre los niños de las áreas rurales se constató que en el corto plazo ganaron en promedio 0.66 años de educación, lo que es confirmado con los impactos en el mediano plazo (los niños que tenían 10 años en el año 1997 cursaron 1.14 años adicionales en el caso de los niños y 0.93 años en el caso de las niñas). Por su parte, los niños de las áreas urbanas alcanzaron en el corto plazo hasta 0.2 años adicionales, con impactos más significativos entre los varones (Cohen, 2008).

Los resultados más significativos que ha tenido la transferencia monetaria han sido en la inscripción a la educación media, sobre todo para las adolescentes mujeres (Coady y Parker, 2002). Además se ha detectado un impacto importante en la inscripción en el primer año de la educación media, mejorando los niveles de transición entre escuela primaria y secundaria, lo que tradicionalmente ha presentado dificultades (Schultz, 2000). Skoufias y McClafferty (2001) señalan que si los efectos del programa pueden ser sostenidos durante el período en el que los niños se encuentran en edad escolar, para los 9 años de educación básica, se puede esperar que la inscripción escolar aumente en 0.66 años para los niños y niñas pobres. En particular, se podría esperar que las niñas alcancen 0.72 años más de escolarización y los varones 0.64 (Schultz, 2000). Dado que a los 18 años el promedio de años de escolarización de dicha población es de 6.2 años, el programa estaría mejorando el nivel en un 10%.

En su análisis de los impactos de Bolsa Escola, Schwartzman (2005) encuentran que la presencia de la transferencia del programa resulta significativa en la inserción educativa para los niños y niñas de 5 y 6 años y para los y las adolescentes entre 14 y 17; mientras que para quienes tienen entre 7 y 13 años el impacto es menor a 2%. El autor señala que esto se debe básicamente a que en primaria la cobertura es casi universal, por lo que un pequeño subsidio no puede generar grandes diferencias. A su vez, a partir de los 14 años la deserción escolar

crece notoriamente por diferentes motivos. Esto supone que el programa se encuentra fuera de foco, ya que prioriza la población que se encuentra más escolarizada. Sin embargo, debe considerarse que en el primer decil de ingreso, para los niños entre 5 y 15 años, hay un aumento de la inserción escolar de 11% aproximadamente. Un dato llamativo es que no existen grandes diferencias entre quienes ya reciben el subsidio y quienes están esperando por él, lo que puede estar reflejando la relevancia del conocimiento e incorporación a las redes de protección social por parte de la población potencialmente beneficiaria (Scwartzman, 2005).

No es posible distinguir, para este autor, si el impacto sobre la inscripción de los y las adolescentes en la educación formal se debe al programa Bolsa Escola o a programas más específicos dirigidos a esta población. De hecho, señala que estos últimos (incluyendo transferencias también específicas), junto a acciones sobre la oferta de educación, parecerían tener mejores resultados.

En el análisis del programa colombiano se resalta el impacto positivo en la integración a la educación formal de los adolescentes entre 12 y 17 años, de las zonas rurales (10.1%) y también urbanas (5.2%) (Attanasio et al., 2005). En el caso de Nicaragua también se constatan resultados positivos del programa en la inscripción escolar, sin embargo, se señala claramente que si, tal como se dice, se espera que en el futuro los niños y sus hogares accedan a ingresos laborales que les permitan superar su condición de pobreza, el resultado de 1 año más de escolarización (en el marco de los 4 años de estudio que el programa se propone como meta) no resulta suficiente (Laguna Torres, 2004). De hecho, se establece que son necesarios al menos 11 años de educación (completar la educación secundaria) para cruzar la línea de pobreza. En la evaluación del *Sistema Chile Solidario* encontramos también resultados positivos en la integración de los niños pertenecientes a los hogares más pobres al sistema educativo formal (Palma y Urzúa, 2005).

Respecto del impacto sobre el nivel de aprendizaje, en todos los programas existen evidencias menos concluyentes. Como fue mencionado, el incremento de la demanda en sistemas de educación pública que tradicionalmente han presentado problemas de calidad constituye un claro riesgo para la concreción de los efectos de corto y mediano plazo en el aprendizaje de los niños y adolescentes. Esto es crucial dado que las competencias logradas son centrales para el incremento de retornos salariales en el largo plazo, porque, en definitiva, la productividad se explica por el fortalecimiento de las habilidades cognitivas de las personas y no por los años adicionales de escuela.

Los programas parecen tener también efectos positivos en la disminución del trabajo infantil y adolescente, aunque las evaluaciones consultadas son notoriamente menos contundentes respecto de este punto en comparación con la integración y permanencia en la educación formal. Entre los resultados positivos, siguiendo con el caso de Brasil, Schwartzman (2005) encuentra que recibir el subsidio o transferencia condicionada, en los deciles más bajos de ingresos, puede significar una diferencia del 20% en la cantidad de personas entre 10 y 17 años que trabajan o buscan trabajo. Esto es consistente con lo analizado por Rodrigues, Ferro y Kassouf (2004), quienes encuentran que Bolsa Escola ha permitido reducir el número de horas trabajadas en 2,5 para las áreas urbanas y en 3 horas para las rurales.

Para el caso de *Oportunidades* se ha encontrado que el programa ha tenido importantes efectos en la disminución del trabajo infantil, siendo más favorables los resultados en el caso de los varones que en las niñas. Pero, si bien ha aumentado la asistencia a la escuela y se ha

reducido la participación laboral de los niños, no ha disminuido el número de horas de trabajo de quienes asisten a la escuela. Lo anterior muestra diferencias notables por sexo. En el caso de los niños los aumentos en la asistencia y reducción del trabajo son similares, pero en el caso de las niñas las reducciones en trabajo son menores a los incrementos en matrícula, lo que implica necesariamente una reducción de su tiempo libre (Cohen, 2008).

En Nicaragua y Honduras también se han observado ciertas mejoras en la disminución del trabajo infantil y adolescente aunque no muy significativos. Las dificultades para reducir el trabajo infantil y adolescente pueden estar explicadas por varias razones. Con frecuencia se cita la pobreza como la causa principal del trabajo infantil, argumentando que las familias toman decisiones entre invertir en educación o enviar a sus hijos a trabajar. Para ello, entonces, los padres maximizan el valor presente descontado de los ingresos futuros de un niño educado contra su costo de oportunidad actual. Además del «costo de oportunidad», se enfrentan costos directos (libros, útiles escolares, ropa, calzado y transporte) que para una familia pobre cuyo hijo asiste a la escuela, en lugar de trabajar, pueden ser muy elevados. Cuanto mayores son los costos directos e indirectos asociados a la educación, las familias pobres tendrán mayores incentivos para retirar a sus hijos de la escuela (Laguna Torres, 2004).

A pesar de lo relevante de estos argumentos, subyacentes a todos los programas analizados, aún implican una mirada simplista del fenómeno. En la explicación de la existencia de trabajo infantil y adolescente se encuentran presentes otros aspectos, entre los cuales deben señalarse: la ausencia o escasez de oportunidades educacionales, la falta de respuesta a las expectativas e intereses que muchas veces tienen las propuestas y servicios educativos, y las valoraciones sociales que de este fenómeno tienen muchos adultos (padres y madres), entendiéndolo como un elemento positivo que permite a los niños, niñas y adolescentes prepararse para el mundo adulto y evitar conductas de riesgo.

Además, en la estrategia para la reducción o eliminación del trabajo infantil y adolescente debe considerarse con particular atención las posibilidades de que los adultos se transformen definitivamente en los proveedores de ingresos de los hogares y familias. Al respecto, los programas que hemos revisado no han demostrado ser eficaces, aunque han detectado dicha dificultad y comenzado a generar acciones complementarias a los programas centrales que vayan en esa dirección.

#### **4.3 Programas dirigidos a la erradicación del trabajo infantil y adolescente y/o a la reinserción y permanencia en la educación media**

Tal como se mencionó al comienzo de este capítulo, resulta de interés para el presente estudio realizar también una breve sistematización de otro conjunto de programas implementados en la región, que están dirigidos directamente a la erradicación del trabajo infantil y adolescente y/o a la reinserción y permanencia de los y las adolescentes en la educación media.

El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) de Brasil constituye el ejemplo más claro de programas de este tipo. De modo similar a los grandes programas antes reseñados, éste tiene como una de sus herramientas principales una transferencia en efectivo a las familias con hijos trabajadores, condicionada a la suspensión de la situación de trabajo y a la asistencia a la educación formal, incluyendo la ampliación de la jornada. Esto último

constituye el elemento aparentemente innovador de este programa: los y las niños, niñas y adolescentes que participan del programa (básicamente ubicado en las zonas rurales) deben participar de 20 horas semanales extra o complementarias en la propia escuela (jornada ampliada).

A pesar de que esta extensión de la jornada escolar es señalada como uno de los factores claves en el relativo éxito del programa para disminuir o eliminar el trabajo infantil, esto se debe casi exclusivamente a que los niños y niñas tienen mucho tiempo más ocupado y no a los contenidos o metodologías de trabajo que se utilizan en ese espacio. De hecho, dicha jornada escolar ampliada no tiene definidos contenidos de manera central y depende de cada municipio que lo implementa, encontrándose situaciones y calidades de propuesta realmente diversas (Yap et al, 2002). Un aspecto interesante es que parece tener mejores resultados la generación de dicha jornada escolar extendida cuando es abierta a todos los alumnos y no únicamente a aquellos que se encuentran en el programa.

En definitiva, debemos señalar que el PETI ha tenido resultados positivos en la inscripción de los niños trabajadores en la escuela y en la disminución del trabajo que ellos realizan, particularmente de aquellos trabajos que se consideran peligrosos. Por otro lado, parece encontrarse cierto efecto negativo del programa en aquellos niños que no se encuentran integrados al mismo, pudiendo esto estar asociado a un efecto desplazamiento a la interna de las comunidades e incluso de las familias.

A pesar de que la integración y sostenimiento de la educación media de una parte importante de los y las adolescentes constituyen problemas muy presentes en toda la región, los programas dirigidos a estos efectos son escasos. Presentamos aquí algunos elementos que surgen de dos programas: *Liceo para Todos*<sup>13</sup> de Chile y el *Programa de Becas de Estudio* de Argentina. Ambos programas poseen como componentes principales: *a*) becas para alumnos en riesgo de deserción y *b*) estrategias para mejorar las formas de organizar la enseñanza. El programa chileno cuenta también con *c*) apoyo a las iniciativas y planes de cada liceo para reducir la deserción y mejorar las oportunidades de aprendizaje. Estas políticas, tienen como objetivo explícito compensar desigualdades de los y las adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad social, asociado a las situaciones de pobreza (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Más concretamente, de aquellos estudiantes “no tradicionales” que no responden a los patrones culturales y sociales de los liceos.

Básicamente, los alumnos son seleccionados por su bajo rendimiento educativo, extra edad, baja asistencia y logros escasos. En Chile, el programa se focaliza en un conjunto de centros educativos y, con el objeto de promover una mayor autonomía de las escuelas, los establecimientos educativos son los encargados de identificar, evaluar y seleccionar a los beneficiarios. Esto presenta algunas dificultades importantes: los docentes y directivos asocian la beca a un premio y tienen resistencias a seleccionar a los alumnos con bajo rendimiento; la cantidad de becas es insuficiente para lograr un impacto importante en la disminución de la tasa de deserción y, por último, si la beca no se acompaña con estrategias de apoyo a las dificultades de los estudiantes, el impacto sobre la retención es aún menor (Marshall Infante, 2004).

---

<sup>13</sup> El *Programa Liceo Para Todos* fue implementado a partir del año 2000 y actualmente aunque ya finalizó el programa sus componentes fueron absorbidos y continuados dentro de la estrategia del Ministerio de Educación.

Los componentes dirigidos a fortalecer la oferta educativa son señalados como aspectos cruciales de los programas. La preocupación por desarrollar propuestas pedagógicas que contemplen la diversidad de los y las adolescentes ha tenido buenos resultados, a pesar de existir ciertas disparidades entre liceos. En definitiva no es solo la inyección de recursos financieros y materiales lo que resulta determinante, sino también la capacidad de generar acciones y propuestas de calidad, acordes a las necesidades concretas de los estudiantes, tanto en materia de retención como de aprendizajes. Respecto de estos últimos, los programas también han obtenido resultados positivos aunque menos significativos que sobre el primer aspecto.

De acuerdo al tercer componente del programa chileno, cada liceo diseña y ejecuta las acciones adecuadas a la realidad de cada institución, recibiendo, además, la asesoría técnico-pedagógica de los supervisores. Se observa que el efecto de los planes depende del tipo de estrategia planteada: cuando es a largo plazo, hay mejoras en la iniciativa y el compromiso de profesores y alumnos con el liceo; cuando el plan contribuye a concretizar una planificación institucional e iniciativas precisas se observan efectos intermedios; en cambio los efectos son neutros cuando el plan se limita a mejorar el equipamiento o se destinan recursos para realizar más actividades poco orientadas (Marshall Infante, 2004).

En definitiva, el desarrollo de estas experiencias genera resultados positivos acompañados de varias tensiones asociadas al aumento de la demanda y a la necesidad de mejorar la oferta. Planteando como grandes desafíos: complementar las becas de estudio con sistemas de tutorías; poner a disposición de los centros educativos más herramientas que permitan desarrollar una oferta educativa pertinente a los estudiantes; y formar a los docentes para el desarrollo de prácticas pedagógicas acordes a las necesidades de los y las adolescentes y que redunden en mejores resultados. Así es que se sostiene que asegurar mejores oportunidades educativas en comunidades pobres requiere de una propuesta de desarrollo pedagógico, a la vez que un conjunto de acciones de soporte, para evitar que las carencias materiales, y los conflictos de la vida juvenil sean un motivo de fracaso en la experiencia escolar (Marshall Infante, 2004).

#### **4.4 Síntesis**

La revisión y análisis de los programas internacionales nos permite establecer algunos lineamientos generales para el desarrollo de propuestas de políticas. Es así que, en **síntesis**, nos interesa destacar, en primer lugar, la necesidad de diseñar una estrategia que aborde tanto el impulso a la demanda de educación como el fortalecimiento de la oferta educativa, de forma articulada y con perspectiva de desarrollo a mediano plazo.

En segundo lugar, parece quedar claro que el modelo de gestión es un aspecto crucial de la política, en la medida que determina las capacidades y trayectorias concretas a través de las cuales se pretende obtener los resultados. En este sentido, resaltamos la importancia de la articulación interinstitucional, la descentralización territorial con vínculo estrecho con el nivel y la planificación central, la eficiencia y la agilidad de la gestión, la innovación en las políticas y en las acciones concretas, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y el monitoreo y evaluación sistemáticos.

En tercer lugar, debemos destacar la relevancia de definir e instrumentar criterios de focalización y procedimientos de selección que sean claros, eficaces y participativos. En cuarto lugar, existe una reflexión clave sobre las características de las políticas de impulso a la demanda y, particularmente, de las transferencias de ingresos con corresponsabilidades, relativa a los destinatarios, a las cuantías, a los marcos institucionales y la eficiencia.

Por último, el análisis de la sostenibilidad de los resultados e impactos de las políticas resulta un aspecto que no se debe dejar de tener en cuenta para el diseño y la implementación de las políticas y propuestas.

## **5. Relevamiento de políticas y programas implementados en Uruguay**

En el concierto de programas públicos nacionales dirigidos a la integración y sostenimiento de la educación media de los y las adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, no solo existen diferencias en la cobertura y focalización de la población, sino que también subyacen diferentes estrategias de abordaje y modelos de gestión de las políticas sociales.

Encontramos importantes acciones que se basan en el fortalecimiento y adecuación de la oferta educativa, a partir de la mejora de los aspectos básicos de la educación formal (currícula, características del equipo docente, infraestructura) y también de la articulación de diferentes instituciones y dispositivos complementarios para efectivizar la integración de los y las adolescentes a las propuestas educativas.

A su vez, se han desarrollado en nuestro país algunos programas que están orientados a impulsar la demanda de educación media por parte de los adolescentes con dificultades de acceso y permanencia en el sistema educativo formal, entre los que se destacan el programa de Asignaciones Familiares y el programa de becas de estudio (transferencias monetarias). Por último, existen algunos programas dirigidos a integrar a la educación media a los y las adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, a través de propuestas que articulan abordajes educativos desde la educación no formal y formal, que resultan canales o puentes para una inserción en la educación formal definitiva.

### **5.1 Fortalecimiento de la oferta educativa**

Describiremos a continuación aquellos programas que tienen por objetivo el fortalecimiento de la oferta educativa de Educación Media mediante la mejora de la accesibilidad, incremento de la cobertura, aumento de la retención y egreso, mejora en la calidad de la propuesta educativa, mayor impulso a la universalización y fortalecimiento del sistema de formación docente.

#### ***Programa de Impulso y Universalización del Ciclo Básico (PIU)***

Actualmente, el programa de mayor relevancia en el fortalecimiento de la oferta de educación media es el Programa de Impulso y Universalización del Ciclo Básico (PIU), del Consejo de Educación Secundaria (CES – ANEP), implementado desde el año 2007. El programa concede apoyos diferenciales a los liceos de Ciclo Básico que presentan acentuadas dificultades socioeducativas y en los que persisten altos índices de repetición en los últimos 10 años. El programa busca generar mayor equidad educativa para que todos los estudiantes puedan culminar sus estudios de Ciclo Básico logrando mejores niveles de aprendizaje y disminuyendo los índices de repetición y deserción.

Éste se desarrolla en 78 liceos del país (37 instituciones de Montevideo y 41 del Interior) que poseen dificultades de inclusión educativa. Los beneficiarios potenciales son 26.000 alumnos del interior y 26.000 de la capital. Entre los primeros, se encuentran 8.500 alumnos vulnerables al fracaso escolar, que representan un 32% del universo de los potenciales repetidores del interior. Entre los 26.000 alumnos de Montevideo, 10.500 son vulnerables al



fracaso escolar, representando el 41% del universo de potenciales repetidores en esta zona (Consejo de Educación Secundaria<sup>14</sup>).

Con respecto a las líneas estratégicas, este programa “presenta un diseño marco central y componentes de ejecución local, desarrollados a través de las comunidades liceales, las que realizan una contextualización a las particularidades institucionales. Se entiende que la ejecución debe ser lo más descentralizada posible (en función a los recursos, capacidades instaladas y fortalezas de los liceos escogidos) y tan centralizada como sea necesario (a los efectos de garantizar una implementación que logre los resultados generales esperados)”. (CES 2009<sup>15</sup>)

El PIU se realiza a través de apoyos económicos especiales para los centros de estudio integrados al programa, destinados a la implementación de cinco componentes:

- a- Fortalecimiento de las capacidades del equipo docente del liceo para el apoyo a la población objetivo, mediante la asignación de horas docentes extracurriculares destinadas a la atención, asistencia y monitoreo de estudiantes que presenten dificultades de carácter educativo. Se definen nuevos perfiles de educadores: *profesor referente vincular* y *profesor tutor*.
- b- Fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social (multidisciplinarios: psicólogos y asistentes sociales) para la evaluación, monitoreo y asistencia de alumnos que presenten dificultades socioeconómicas o de integración social que incidan sobre el desempeño educativo.
- c- Transferencia de recursos de ejecución local, fondos de contingencia, para los liceos del programa, con el objetivo de realizar transferencias en especie (vestimenta, útiles, transporte, alimentación, etc.) a los alumnos que presenten serias dificultades, con el objetivo de evitar que los costos de la educación resulten en problemas de aprendizaje, de baja asistencia, de repetición o de deserción.
- d- Apoyo socio-psico-pedagógico a los alumnos vulnerables al fracaso escolar; aquí confluyen e interactúan todos los componentes constituyentes del proyecto integral en cada centro educativo. El resultado de este componente es proporcional al grado de incorporación del proyecto por parte de los actores ejecutores.
- e- Participación social y comunicación social: se procura involucrar a la sociedad a nivel local, lo que implica incluir formas de participación comunitaria con actores institucionales locales.<sup>16</sup>

Si bien no se cuenta aún con evaluaciones de impactos y resultados, consideramos algunos aspectos del PIU que son importantes para el diseño de políticas sociales dirigidas a la integración y sostenimiento de la educación media de los y las adolescentes que trabajan o buscan trabajo. En primer lugar, el programa supone una apuesta por mejorar las capacidades de cada centro de estudio para afrontar las dificultades de su propuesta educativa, generando

---

<sup>14</sup> Disponible en <http://web.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/queeselpiu.pdf>, Revisado en Setiembre 2009). Documento consultado desde la Página Web del Consejo de Enseñanza Secundaria (CES), disponible en: <http://web.ces.edu.uy/ces/>

<sup>15</sup> Disponible en <http://web.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/queeselpiu.pdf>, Revisado en Setiembre 2009)

<sup>16</sup> Documento consultado desde la Página Web del Consejo de Enseñanza Secundaria (CES), disponible en: <http://web.ces.edu.uy/ces/>

dispositivos que pretenden un abordaje integral. Así, la convergencia de recursos técnicos (docentes y otros profesionales del área social), recursos financieros gestionados por cada liceo y acciones de participación e integración comunitaria, debería impactar sobre los principales inhibidores del éxito educativo.

En segundo lugar, cabe mencionar que el criterio de focalización y selección de la población participante supone detectar cuáles son los liceos donde están presentes las mayores cantidades de estudiantes con riesgo de deserción o repetición, para luego llegar a esos adolescentes particulares en situación de vulnerabilidad. Esto implica, en definitiva, apuntar a la prevención de sucesos de fracaso educativo, sin alcanzar a la población que ya no se encuentra dentro del sistema educativo. Tercero, debe considerarse que los factores del fracaso no siempre son los mismos, particularmente cuando consideramos áreas geográficas diferentes. En este sentido es importante otorgar flexibilidad a las herramientas y dispositivos, para adaptar la propuesta al contexto en el que se encuentra. Por último, interesa subrayar la estrategia de fortalecimiento de la oferta educativa formal desde su propia institucionalidad y características, sin incorporar de forma importante la participación de otros actores institucionales.

### ***Ciclo Básico y Bachillerato Nocturnos***

El Consejo de Educación Secundaria (CES) planea avanzar con algunas reformas en los cursos nocturnos, con miras a fortalecer una experiencia viene siendo evaluada positivamente. Así se plantea incluir la semestralidad de los cursos y la integración de nuevos docentes que officiarán como tutores en los períodos previos a los exámenes.

En el año 1994 a instancias del colectivo docente del Liceo No. 1 de Montevideo liderado por la Profesora Martha Averbug, se diseña una propuesta educativa que intenta dar respuestas a la problemática de adultos y jóvenes con condicionamientos laborales. Se estima oportuno mencionar algunos aspectos de la fundamentación establecida en esa circunstancia y que mantienen vigencia:

La experiencia se aplica en forma piloto en algunos centros del país, aprobándose en el año 2003 la Circular 2560 que configura su marco regulatorio actual. El Consejo de Educación Secundaria creó una comisión encargada de realizar el seguimiento y evaluación de la misma. Asimismo se crea una comisión en el seno de la ATD, con similares cometidos.

En el año 2006 se autoriza la implementación de la modalidad libre-asistido, fundamentando que la misma busca garantizar a quienes se ven obligados a rendir exámenes libres, la oportunidad de aprobar cursos, especialmente a aquellos imposibilitados de acceder a apoyos extra – liceo, para garantizar la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje y rendir exámenes en carácter de libre con posibilidades ciertas de aprobación.

Corresponde señalar que la implementación de la propuesta, a lo largo de estos años, ha generado una rica experiencia en los centros en que se aplicó, en el colectivo de estudiantes, docentes y funcionarios.

## ***Ciclo Básico Tecnológico Agrario en Régimen de Alternancia – CETP***

El Ciclo Básico Tecnológico Agrario en régimen de alternancia comienza a ser implementado en el país en 1996.<sup>17</sup>

La constatación de la falta de oportunidades reales de continuar estudios post-escolares debido a la ausencia de servicios educativos en estas áreas, el incumplimiento, por ende, de la Ley de Educación que extiende la obligatoriedad de la educación a los tres primeros años de enseñanza media, induce a la formulación de estrategias para facilitar a los jóvenes rurales el acceso al Ciclo Básico de educación media.

El Ciclo Básico modalidad alternancia implementado desde 1997 se dicta en 8 Escuelas Agrarias y cubre una población de aproximadamente 830 alumnos que provienen de puntos distantes a cada Escuela y que continúan insertos en el medio rural ya que el régimen de alternancia lo permite. (UTU)<sup>18</sup>.

La modalidad de alternancia tiene como objetivos principales contribuir al desarrollo de la persona a través de la convivencia con sus pares y profesores en el internado, e integrar las familias en el proceso de enseñanza-aprendizaje del educando. A través de estos objetivos se puede percibir claramente lo que diferencia este sistema de otros en los que no se involucra la familia, "el primer educador", la formación de la persona por medio de la convivencia y del trabajo en equipo, y la incidencia del alumno en su entorno. La metodología en alternancia propone asociar la formación general típica de la escuela con la experiencia profesional familiar y de la comunidad dentro de la que vive el alumno.

La metodología aplicada constituye una de las fortalezas del plan, por su contribución al logro de aprendizajes significativos, teniendo en cuenta que permite compatibilizar la enseñanza formal impartida en el centro educativo con los aprendizajes informales efectuados por los alumnos durante sus rutinas de trabajo cotidianas en la semanas no presenciales. Se involucra a los padres en la formación y en la concreción de los estudios formales tomando en cuenta el saber tradicional familiar (desarrollado mediante la práctica), legitimándolo como fuente de conocimiento tan válido como el saber técnico construido en la Escuela. De esta forma se predispone a la persona para un aprendizaje significativo, producto de la interacción entre una información nueva y la estructura cognitiva preexistente.

### **5.2 Impulso a la demanda**

A continuación describiremos los programas orientados a fortalecer e impulsar la demanda educativa mediante diferentes estrategias (mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la demanda, apoyos tutoriales, sistemas de becas, etc.) dirigidos a diversos grupos de adolescentes y jóvenes residentes de Montevideo e Interior del país.

---

<sup>17</sup> Documento consultado desde la Página Web del Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Disponible en: <http://www.utu.edu.uy>.

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www.utu.edu.uy/webnew/modulos/utu/Areas/Cursos/Programas/CicloBasico/AGRARIO/aprobado/CODICEN.htm>, Revisado en Octubre 2009)

## *Asignaciones Familiares*

El régimen de Asignaciones Familiares existente desde 1942 beneficia a los trabajadores formales con menores a cargo (de bajos ingresos desde 1995). En 2004, a través de la Ley 17.758 se reforma el régimen extendiéndolo como a los hogares en situación de indigencia tengan o no vinculación con el mercado de trabajo formal. Desde su origen se requería como contrapartida la asistencia a establecimientos de enseñanza de los menores en edad escolar. La Ley 17.856 de enero de 2005 modifica la estimación del monto de las Asignaciones Familiares (AFAM) en base al Salario Mínimo Nacional y pasa a definirse por la Base de Contraprestaciones y Contribuciones (BPC), que se calcula a partir del salario mínimo en la fecha de la ley y posteriormente se aplica la variación del IPC.

De Melo y Vigorito (BPS-OIT, 2007) plantean que los objetivos de la Ley 17.758 se centran en el alivio de la pobreza y la retención escolar. La cobertura alcanza en 2001 a 367 mil beneficiarios, mientras que en 2006 se expande hasta 540 mil. El gasto para dicho año representa 0.3% del PIB. En primer quintil de ingresos solo el 16% no recibe ninguna transferencia, mientras que en primer y segundo quintil se concentra el 67.7% de los beneficiarios de las AFAM.

En 2007 se realiza una nueva reforma de las Asignaciones familiares en el marco del Plan de Equidad, a través de la ley N° 18.227, que redefine las Asignaciones Familiares, que comienza a implementarse en 2008. La misma mantiene el régimen contributivo existente y crea un nuevo régimen no contributivo, que amplía la cobertura de las prestaciones a todos los niños pertenecientes a hogares del primer quintil de ingresos. Asimismo, se aumenta sustancialmente el monto de la prestación, y estimula la inserción en el sistema educativo de los adolescentes, beneficiando con mayor monto a quienes cursen educación media. La Ley 18.227 incorpora nuevos beneficiarios al nuevo régimen de asignaciones familiares desde enero 2009. (BPS)<sup>19</sup>.

Como señalan De Melo y Vigorito *“la asistencia escolar es casi universal en el tramo 6 a 12 y los problemas se concentran en el grupo de niños de 13 a 17 años. Allí es donde el sistema reformulado podría reforzar una política contra la deserción escolar. Dentro del grupo (13-17), la heterogeneidad es importante pues la asistencia escolar varía notoriamente con la edad y el escenario familiar. Aproximadamente el 15% de los adolescentes que no reciben el beneficio no asiste actualmente al sistema educativo y pertenece principalmente al tramo de edad 13 a 17”*. (De Melo y Vigorito, 2007: 35)

El énfasis que hace esta nueva Ley de Asignaciones Familiares con respecto a la reinserción educativa de los adolescentes de 13 a 17 años provenientes de los hogares más vulnerables coloca un desafío sustantivo que atañe a la oferta educativa media y su capacidad por un lado de absorber a esos adolescentes que ingresan a los centros educativos y por otro lado a la transformación de la oferta pedagógica educativa para hacer de ese centro un lugar atractivo para ese adolescente.

De Melo y Vigorito (2007) reflexionan sobre este punto: *“para estudiar la viabilidad de implementar este nuevo sistema de AF se debería estudiar la oferta de liceos por área geográfica y analizar si el sistema educativo está en condiciones de absorber a los*

---

<sup>19</sup>Disponible: [http://www.bps.gub.uy/modelo\\_SFPM.asp?p=AsignacionesFamiliares](http://www.bps.gub.uy/modelo_SFPM.asp?p=AsignacionesFamiliares), revisado en Octubre 2009.

*potenciales nuevos estudiantes. El aumento se concentraría en el ciclo secundario. Estas estimaciones deberían realizarse por barrios y áreas pequeñas para determinar los establecimientos en los que se concentraría el potencial aumento de la asistencia". (De Melo y Vigorito, 2007:65)*

Otro punto a tener en cuenta para el diseño de sistemas de transferencias son los instrumentos de control de las condicionalidades de los beneficiarios. Por ejemplo, actualmente el sistema de AF controla las inscripciones al sistema educativo una vez al año. Un aspecto a considerar sería el control de asistencias mínimas con monitoreos periódicos más cortos en el tiempo. Para esto se hace indispensable la creación de sistemas de información y monitoreo que permita entre otras cosas generar sinergias interinstitucionales y efectividad en la socialización de la información necesaria y requerida.

Amarante et al. (2009) realizan una evaluación ex ante de los impactos que podría tener esta reforma de las Asignaciones Familiares sobre la asistencia escolar de los adolescentes, estimando que ésta podría incrementarse entre 6% y 8% como resultado del estímulo que genera el nuevo régimen.

### ***Becas estudiantiles***

Aquí presentamos el programa de Becas Estudiantiles del Ministerio de Educación y Cultura, que ha sido el más importante en el impulso a la demanda de educación media, a pesar de no ser un programa de grandes dimensiones. Su objetivo es posibilitar el acceso a la educación de adolescentes y jóvenes. Fundamentalmente se dirige a adolescentes entre 14 y 17 años que viven en hogares en situación de pobreza (MEC, 2009)<sup>20</sup>

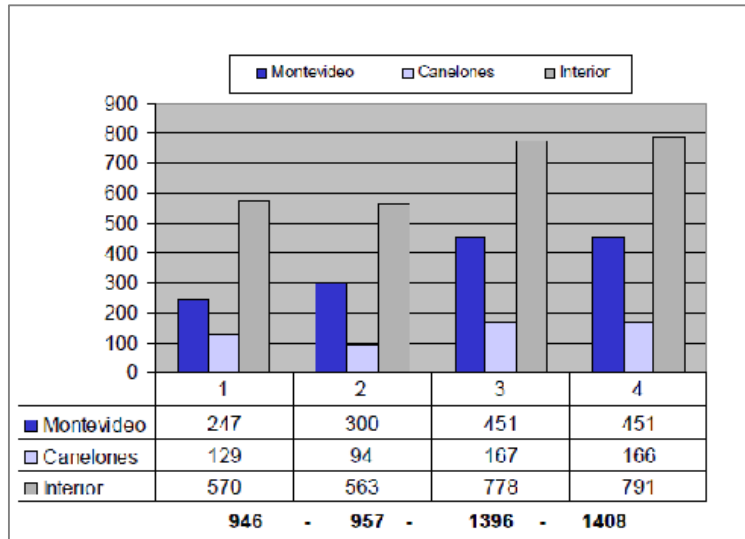
Este programa se caracteriza por dedicarse estrictamente al otorgamiento de becas de apoyo económico por lo que el interés por relevarlo resulta de analizar las particularidades de esta herramienta para la formulación y diseño estratégico de las políticas sociales y educativas. Para el otorgamiento de becas estudiantiles el MEC prioriza a los estudiantes de educación media que sus ingresos familiares no superen una BPC per-cápita. La forma de pago de las becas económicas es a través de la Administración de Nacional de Correos.

Como puede observarse en el gráfico 17, la cobertura máxima ha sido alcanzada en 2008, con 1400 becarios en todo el país. La distribución de las becas entre departamentos resulta desigual en todos los años considerados, particularmente entre los departamentos del interior del país, sin Canelones (Gráfico 17).

---

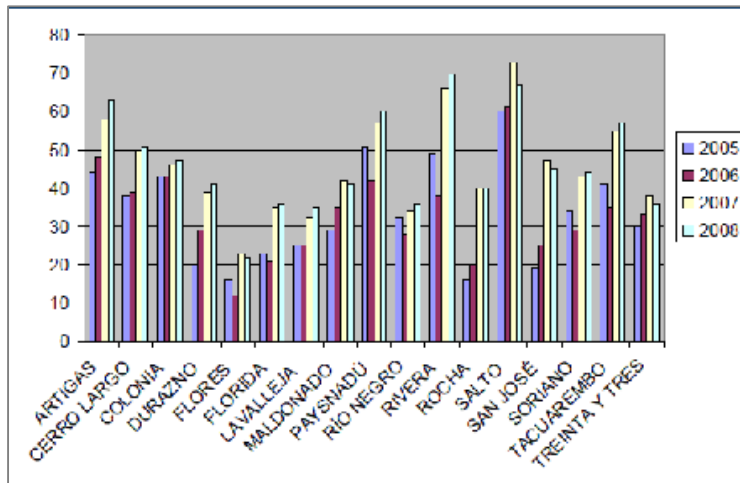
<sup>20</sup> MEC. Disponible en: <http://educacion.mec.gub.uy/VIDEOCONFERENCIA%202008.pdf>, revisado en Octubre 2009.

**Gráfica 17:**  
**Becas adjudicadas en Montevideo, Canelones e Interior del país. Años 2005 a 2008**



Fuente: MEC (2009).

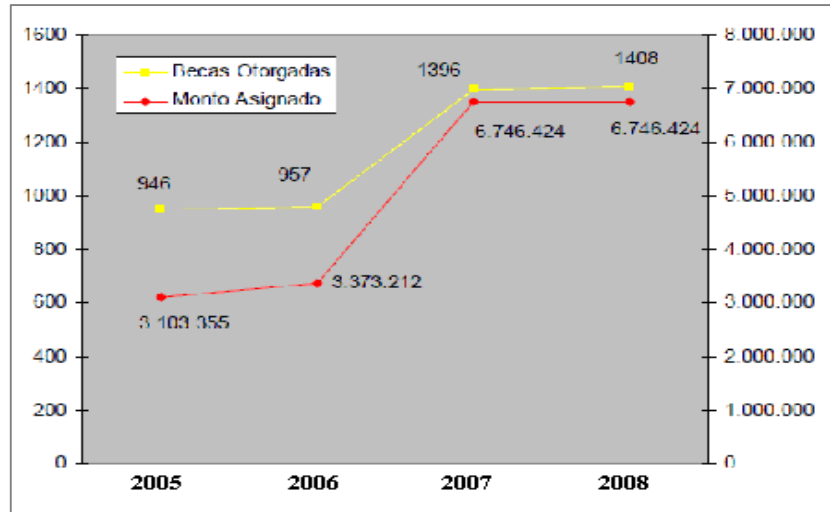
**Gráfica 18:**  
**Becas adjudicadas en el Interior por departamento (sin Canelones). Años 2005 a 2008**



Fuente: MEC (2009).

El monto de las becas también se ha incrementado, como puede visualizarse en el siguiente gráfico. A su vez, puede observarse aquí la cantidad de recursos financieros destinados a este programa, lo que permite aproximarnos a los costos que esta herramienta implica.

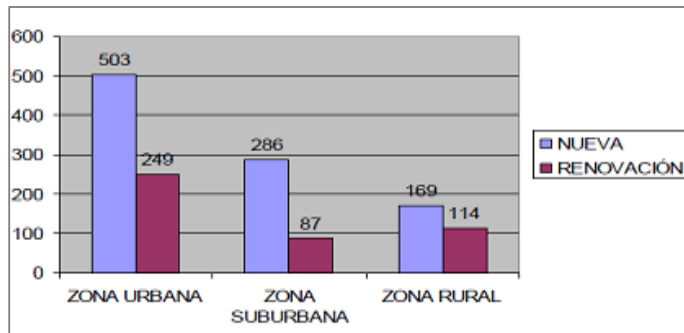
**Gráfica 19:**  
**Becas adjudicadas y montos asignados al programa. Años 2005 a 2008**



Fuente: MEC (2009).

La cantidad de becas otorgadas en las zonas urbanas ha sido mayor a la de zonas suburbanas y rurales, a pesar de que estas últimas han recibido una proporción importante. Esto puede observarse tanto para las becas nuevas como para las becas renovadas, en cada año considerado.

**Gráfica 20:**  
**Becas nuevas y becas renovadas según áreas urbanas, suburbanas y rurales. Años 2005 a 2008**



Fuente: MEC (2009).

El programa de Becas ha sido dirigido mayoritariamente a estudiantes de la educación secundaria (CES), seguida por los estudiantes de UTU (CEPT). Algunas pocas becas han sido otorgadas a estudiantes de formación docente.

## *Uruguay Estudia*

Entre los programas orientados a impulsar la demanda ubicamos a Uruguay Estudia, que si bien entre sus acciones se incluyen algunos aspectos de fortalecimiento de la oferta, actualmente desarrolla básicamente acciones de impulso a la demanda. Su objetivo es promover y apoyar a adolescentes, jóvenes y adultos que han abandonado los estudios a proseguir con su educación, formación y/o capacitación técnica profesional.

La primera modalidad del programa está dirigida a los adultos en seguro de paro; que trabajan pocas horas y a los pequeños empresarios. Las personas podrán culminar el ciclo de educación media o el de enseñanza superior y en ambos casos accederán al cobro de una beca. La segunda modalidad consiste en la culminación de la educación media superior, -sexto de liceo o enseñanza técnica- dirigida a las personas que les falta hasta cuatro exámenes para aprobarla. En este caso, se les pagará por examen aprobado. Para acceder a la iniciativa es necesario tener 18 años cumplidos y no haber cursado durante 2007 y 2008.

Su carácter más novedoso es la gestión y articulación interinstitucional, pública y privada, que pretende favorecer el desarrollo y efectividad de los sistemas, programas, proyectos y acciones que se desarrollan. Esta articulación intenta no limitarse a una simple coordinación de estructuras institucionales, sino que busca alcanzar consensos políticos, estrategias, productos y metodologías que permitan desarrollar procesos de negociación, elaboración y construcción de propuestas de formación y capacitación a corto y mediano plazo.

El Programa está coordinado por el Ministerio de Educación y Cultura, que preside una comisión directiva o gestora integrada por representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República y Corporación Nacional para el Desarrollo. A su vez promueve comisiones específicas de trabajo donde participen representantes del sector público y privado (social, empresarial y trabajador). Debe señalarse la ausencia del Comité de Coordinación Estratégica (CCE) del Consejo Nacional de Políticas Sociales en el mapa institucional.

Entre los componentes del programa destacamos: el sistema de becas, las tutorías, las pasantías laborales (en empresas públicas y privadas) y el crédito financiero para el desarrollo de emprendimientos productivos. De reciente creación, Uruguay Estudia ha comenzado sus acciones por el impulso a la finalización de la educación media superior por parte de aquellos jóvenes o adultos que se encuentran en seguro de paro y que tienen pendiente como máximo 4 asignaturas para finalizar los 12 años de educación. Esta propuesta combina tutorías de orientación y apoyo pedagógico específico con becas monetarias (\$1.940 mensuales), y brinda la posibilidad de rendir los exámenes en régimen de reglamentado. La duración de esta modalidad es de 18 meses, comenzando en junio del 2009 y finalizando en diciembre del 2010<sup>21</sup>.

Sin lugar a dudas, es necesario avanzar en la cobertura de este programa, atendiendo a otros grupos vulnerables que no han podido continuar con su educación. Esta ampliación requerirá establecer criterios para la focalización y selección de la población, así como diseñar políticas

---

<sup>21</sup> Documento consultado desde la Página Web del Ministerio de Educación y Cultura (MEC-Dirección Educación). Disponible en: <http://www.mec.gub.uy>.



basadas en la articulación de los programas e instituciones de forma que se adecúen a las necesidades e intereses de los diferentes jóvenes en los diversos territorios. En este sentido, existe un desafío impostergable en la mejora de la interacción entre la oferta educativa y el mercado de trabajo, considerando la realidad local y revitalizando la importancia de la educación para aquellos jóvenes que encuentran menores retornos por permanecer en el sistema educativo. Así, Uruguay Estudia representa una oportunidad para avanzar en políticas integrales que aborden la situación de los conjuntos de adolescentes y jóvenes que han sido caracterizados en el punto 3 del presente estudio.

### **5.3 Programas “puente”, de integración a la educación media formal a través de propuestas de educación no formal.**

Aquí se consideran los programas que se dirigen a la población adolescente en mayor situación de vulnerabilidad social, que encuentra particulares dificultades para integrarse a la educación secundaria formal.

#### ***Programa Nacional de Educación y Trabajo***

Fue creado en el año 2005, a partir de la experiencia de los CECAP (Centro Educativo de Capacitación y Producción), de Montevideo (desde 1981) y Rivera (desde 1994). Su objetivo es promover la reinserción y continuidad educativa y la preparación para el mundo del trabajo de los y las adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años, que no estudian ni trabajan y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Con la creación del PNET se reformulan los planes educativos de los CECAP existentes y se crean nuevas modalidades de atención en las ciudades de Treinta y Tres, Salto, Paysandú, Colonia, San Carlos, Young, Barros Blancos y La Paz. La nueva modalidad de intervención que permitió la apertura de más centros en el interior del país tuvo entre sus principales fortalezas la construcción de alianzas y convenios con otros actores institucionales, como son las Intendencias Municipales y las organizaciones sociales.

La metodología busca una formación integral, donde los jóvenes circulen por diversos espacios: capacitación técnica y laboral, informática, expresiones artísticas, deporte y recreación. Se estructura en semestres, con una duración total de 2 años. La oferta educativa de 30 horas semanales, correspondientes a 6 horas diarias de lunes a viernes.

Lo interesante del abordaje educativo de CECAP es la propuesta curricular flexible que permite la incorporación de contenidos demandados por los adolescentes y jóvenes y la articulación de contenidos y temáticas en distintos espacios y talleres. Esta propuesta contempla los intereses de los adolescentes y profundiza los contenidos a través de diferentes dimensiones cognitivas, generando la profundización de los mismos. Esta es una propuesta significativa a tener en cuenta para la transformación de la oferta educativa formal.

La reinserción a la educación formal no solo es posible al finalizar el tránsito por este programa, sino que los estudiantes, de forma opcional, pueden hacer a contra turno el ciclo básico de educación media. Esto resulta de un reciente convenio entre MEC y ANEP.

Los estudiantes perciben apoyo de alimentación (desayuno y almuerzo) y beneficios para el acceso a los servicios básicos. Perciben también una beca que asciende a los 600 pesos mensuales. Si los estudiantes no cumplen con los requisitos, la misma se pierde.

En la última sistematización realizada por el PNET y el MEC se evaluó como potencialidad del programa (ya sea para el ingreso al mismo como para la permanencia) la beca económica, la semestralización y la flexibilidad de la propuesta, adaptándose a las características de los estudiantes y a sus tiempos. Las áreas de conocimiento que se destacan como atractivas para los adolescentes son las manuales, la informática y el deporte. Por otro lado, se reconoce como una gran fortaleza del programa el trabajo en equipo coordinado y horizontal por parte de los educadores y docentes. Se plantea como desafío el seguir construyendo lenguajes comunes entre la educación formal (docentes) y no formal (equipos socioeducativos).

### ***Programa Aulas Comunitarias***

El Programa Aulas Comunitarias tiene como objetivo la reintegración al sistema educativo formal de los y las adolescentes que han finalizado la educación primaria y que no se han inscripto o han desertado de la educación media (adolescentes hasta 16 años que no hayan aprobado primer año o que nunca se inscribieron en educación media).

El PAC es un dispositivo creado por el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP y el Programa Infamilia del MIDES, quienes convocaron a organizaciones de la sociedad civil para la ejecución interinstitucional. *“La idea que dio vida al Programa está basada en la complementación entre las formas de vinculación con los adolescentes y los enfoques pedagógicos de los educadores del área formal y del área no formal. Esta característica original del Programa se presenta bajo la forma de articulación interinstitucional”* (PAC, 2007:11). Esta apuesta al trabajo coordinado y cogestionado desde la intersectorialidad e interinstitucionalidad es una fortaleza significativa a tener en cuenta en el diseño y formulación de políticas educativas y sociales.

La estrategia consiste en la instalación de espacios “puentes” (aulas comunitarias) en los que desde un abordaje socioeducativo se trabaja con los y las adolescentes participantes la definición de un proyecto educativo que los vincule con sus liceos u otras instituciones educativas de referencia.

El Programa se ha planteado como meta la inserción social de 2.500 adolescentes de 12 a 16 años, residentes en áreas territoriales del Programa de los departamentos de Montevideo, Maldonado, San José y Canelones. En la actualidad están funcionando en total 18 Aulas Comunitarias en las zonas mencionadas anteriormente.

En las Aulas Comunitarias instaladas se desarrollan 5 modalidades de trabajo, a saber:

- a) Inserción efectiva en Primer Año del CB. Dirigida a aquellos adolescentes que hubieran registrado vinculación con la institución de educación formal pero que luego abandonaron sin aprobar Primer Año del Ciclo Básico. Pueden cursar primer año y aprobar asignaturas por semestre.
- b) Introducción a la vida liceal. Dirigida a los adolescentes nunca ingresaron al liceo, o bien se inscribieron y nunca concurrieron al mismo. Se trabaja con ellos en lengua oral y escrita, pensamiento lógico – matemático y estrategias para aprender

a aprender y simultáneamente, se promueven visitas al Liceo de Referencia y otras actividades que contribuyen con el objetivo de esta línea de trabajo.

- c) Apoyo y consulta. Son espacios de atención y consulta curriculares, dirigidos a estudiantes de Primer Año que cursan en el PAC en la Modalidad (a).
- d) Acompañamiento al egreso del PAC. Esta modalidad de trabajo consiste en el acompañamiento a los adolescentes al egreso del PAC (de las modalidades (a) y (b)), favoreciendo su re-vinculación con el Liceo del área, de forma de continuar sosteniendo su vida con proyectos.
- e) Talleres temáticos de complementación: Para sostener y acompañar el trabajo con los adolescentes participantes de las tres primeras modalidades, se realizan talleres temáticos para promover el desarrollo de competencias expresivas que retroalimenten un vínculo diferente entre estos adolescentes y la comunidad.

A efectos de utilidad para este estudio, transcribiremos aquí algunos de los datos relevados en el segundo monitoreo (Infamilia, 2007) en junio del 2007 respecto a la situación laboral de los y las adolescentes participantes del programa:

- Un 25% de los adolescentes que participan en el PAC están trabajando.
- De los adolescentes que trabajan, los varones lo hacen en mayor proporción (65% de los que trabajan son varones) y en mayor horario (aproximadamente una hora y media más por semana).
- Los aspectos que hacen a la calidad del empleo, como la antigüedad o la modalidad del mismo, muestran en la gran mayoría de los casos que son empleos precarios. Predomina el carácter zafra (88%) y la escasa duración de los mismos (80% tienen una antigüedad en el trabajo menor a 6 meses).
- En el conjunto de las Aulas, 5% de los adolescentes están buscando trabajo.
- 87% de los alumnos del PAC realizan habitualmente alguna tarea en el hogar, en promedio 2,9 horas diarias.
- A los efectos de lograr una aproximación al trabajo familiar no remunerado (TFNR), en el formulario de ingreso se interrogó acerca de tres actividades: ayuda en las tareas del hogar (74% respondieron afirmativamente), cuidado de familiares (33%) y ayuda a padres con su trabajo (20%). Considerando en particular las tareas de cuidado de familiares y apoyo laboral para los padres, que son las que más se aproximan al TFNR, se llega a que un 47% de los adolescentes del PAC integran esta categoría. En promedio estos adolescentes trabajan 3,8 horas diarias.

Estos indicadores y otros referidos a los aspectos socio-demográficos y socio-económicos de las situaciones de los y las adolescentes participantes del PAC dieron cuenta de un alto nivel en general de vulnerabilidad social en la población total de adolescentes inscriptos para el 2007 (689 adolescentes). Seguramente estas condiciones incidieron en los resultados educativos de los adolescentes al finalizar el año.

Es de destacar como fortaleza en este programa la puesta en marcha, desde el comienzo de la ejecución del mismo, de un sistema de monitoreo y evaluación de impactos semestrales y anuales. Esta herramienta permitió dimensionar el impacto del programa, sus fortalezas y debilidades y sobretodo permitió la modificación de las últimas para los próximos años de ejecución del PAC.

Como fortalezas del diseño de la propuesta PAC resultantes de la evaluación de impactos para el año 2007 se destacan los siguientes puntos a tener en cuenta para el diseño de futuras políticas educativas:

- La semestralización de las asignaturas en la modalidad efectiva en primer año de ciclo básico. Este tiempo pedagógico es adecuado para que el perfil de estudiantes de Aulas visualice logros educativos y personales, lo que reeditúa en la motivación y el incremento de la permanencia del estudiante al programa.
- Creación de la figura del Profesor Referente para acompañar y orientar a los estudiantes que egresan del aula comunitaria y se inscriben en centros de educación media.
- La interacción entre el cuerpo docente y el equipo socioeducativo de la organización civil permitió el trazado de puntos de encuentro entre líneas pedagógicas desde la educación formal y no formal.
- La articulación Estado-Sociedad Civil permitió seguir avanzando en la creación de “puentes educativos” y “puentes institucionales” para la reinserción de adolescentes en situación de vulnerabilidad social al sistema educativo formal.

#### **5.4 Programas de la sociedad civil organizada**

##### ***Proniño – Gurises Unidos***

La Asociación Civil Gurises Unidos a través del Área de Erradicación del Trabajo Infantil, desarrolla desde el año 2001 el Proyecto Proniño de Movistar y Fundación Telefónica, con el apoyo del Consejo de Educación Primaria (CEP-ANEP), que apunta a contribuir a la erradicación del Trabajo Infantil en nuestro país.

El Área de Trabajo Infantil de Gurises Unidos tiene como finalidad realizar un abordaje integral en torno a la problemática del trabajo infantil, interviniendo, investigando y contribuyendo a la producción de conocimiento en la temática. A su vez, se busca que estos insumos contribuyan a incidir a nivel de políticas públicas de infancia orientadas hacia el trabajo infantil.

Una de las consecuencias más importantes del Trabajo Infantil es el rezago o abandono escolar, situación que determina negativamente al niño de hoy y al adulto de mañana. De esta manera el trabajo infantil favorece la reproducción de la pobreza y la vulneración de los derechos de los niños.

El Programa Proniño se desarrolla actualmente en tres zonas de Montevideo (Malvín Norte, Manga - Piedras Blancas y Centro Cordón) en el Departamento de Canelones, en el Departamento de Treinta y Tres y en el Departamento de Paysandú, manteniendo una clara perspectiva de instalar esta temática en el interior urbano y rural de nuestro país. Actualmente el proyecto alcanza una cobertura de 5000 niños, niñas y adolescentes en forma directa, que incluye, por un lado, el abordaje de situaciones de trabajo infantil y, por otro lado, la prevención de dichas situaciones a través de fortalecer la integración de los niños y niñas a la escuela.

Es así que Proniño tiene dos modalidades de intervención directa: el Acuerdo Educativo Familiar (AEF) y el Acuerdo Educativo Escolar (AEE). El AEF se trata de un acuerdo entre el niño, la familia y el centro escolar para la asistencia a la escuela; dentro de este acuerdo existe una Beca al núcleo familiar (transferencia condicionada ajustable a cada situación familiar particular). El AEE es un acuerdo de Gurises Unidos con las escuelas que tienen en su población niños y niñas que realizan Trabajo Infantil. En este marco se realizan dentro de las escuelas actividades de índole educativa, artística y lúdica, que promueven mejoras en los aprendizajes y favorecen la construcción de alternativas metodológicas desde los centros para disminuir índices de repetición y ausentismo. Correlativamente se desarrolla formación a docentes, directores e inspectores regionales de enseñanza primaria y sensibilización a grupos familiares y a la comunidad, de manera que se involucren en la propuesta.

Lo interesante de la propuesta metodológica de Proniño es que apunta al fortalecimiento de la oferta educativa a través de los Acuerdos Educativos Escolares, así como también impulsa directamente la demanda educativa mediante los Acuerdos Educativos Familiares con transferencias condicionadas.

- En la modalidad de Acuerdo Educativo Familiar, el 95% de los niños, niñas y adolescentes abandonan la situación de trabajo.
- Bajo la modalidad del Acuerdo Educativo Escolar el 85% de los niños, niñas y adolescentes mejoran su asistencia a clase y más de un 40% reduce las horas de trabajo.
- Se han capacitado a más de 500 docentes en la temática del trabajo infantil y la educación.
- Se ha coordinado con más de 150 organizaciones tanto en Montevideo como en el interior del país en el abordaje de la temática.
- Se ha realizado la sistematización del Proyecto Proniño y se han elaborado materiales educativos para el abordaje del trabajo infantil desde una perspectiva de derechos.
- Se han elaborado folletos de sensibilización en la temática del trabajo infantil, la salud, la adolescencia y los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Se ha participado en diferentes medios de prensa con el objetivo de difundir y sensibilizar en relación a la temática.

#### **5.4 Síntesis**

La revisión de las políticas y programas de nuestro país nos permite plantear algunos desafíos sobre los que trabajar para mejorar la situación de los y las adolescentes en situación de vulnerabilidad social y educativa. En primer lugar, encontramos actualmente una serie de programas o propuestas que alcanzan a distintas partes de la población considerada en este estudio, con coberturas y resultados diversos. Los avances realizados en materia de coordinación de las políticas sociales y, particularmente, de las políticas de infancia y adolescencia, posibilitan avanzar en la coordinación y complementariedad de estos programas, complementarios de las grandes políticas de educación.

En segundo lugar, existe una clara intención de fortalecer la oferta educativa de nivel medio en su conjunto, con la particular preocupación por mejorar la calidad y la equidad de los aprendizajes. En este sentido, se detecta la intención de aumentar las capacidades de cada centro de estudio para afrontar las dificultades, generando dispositivos que pretenden un

abordaje integral. Así, la convergencia recursos técnicos más fortalecidos (docentes y otros profesionales del área social), recursos financieros gestionados por cada liceo y acciones de participación e integración comunitaria, debería impactar sobre los principales inhibidores del éxito educativo. Esto puede suponer, entre otras cosas, flexibilidad en las herramientas y dispositivos educativos de la propuesta formal para la adaptación al contexto social específico en el que se encuentra.

En tercer lugar, debe señalarse la importancia de avanzar en las alianzas y articulaciones de las políticas y programas públicos con las organizaciones de la sociedad civil. Tanto cuando implica ejecución de políticas como cuando las organizaciones implementan otros proyectos, de forma que se generen sinergias para la innovación metodológica y el aterrizaje en los contextos comunitarios.

En todos los casos, parece clave lograr integrar las familias en el proceso de enseñanza-aprendizaje del educando, reconocer los saberes familiares e integrarlos a los procesos de enseñanza formal. Así como fomentar la relación centro educativo – comunidad, promoviendo formas de participación social y comunitaria novedosas.

En cuarto término, debemos destacar la relevancia del nuevo sistema de AFAM, que permite reflexionar y diseñar estrategias y acciones de impulso a la demanda de educación media, partiendo de un nuevo panorama de transferencias de ingreso a las familias, con objetivos y criterios claros.

Por último, parece necesario continuar diseñando propuestas asociadas a la preparación para el mundo del trabajo, acordes con la finalización de la educación media.

## 6. Diseño de alternativas de política pública.

Las propuestas que aquí se presentan se enmarcan dentro del *objetivo general de garantizar a los y las adolescentes equidad y calidad en el acceso y en el egreso de la educación media*, de acuerdo a lo establecido en la Bases para la implementación de la ENIA, así como en su Plan de Acción 2010 – 2015, por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia coordinado por Infamilia e integrado por todos los actores relevantes del gobierno central en la materia. El *objetivo específico* al que están dirigidas las alternativas de política que aquí se proponen es *la integración y sostenimiento de la educación media por parte de los adolescentes económicamente activos y de aquellos que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo*.

Los resultados esperados al año 2015 de las alternativas de políticas son los siguientes:

- Los y las adolescentes que estudian, son económicamente activos y poseen riesgos de desertar, logran integrarse efectivamente al sistema educativo, inhibiendo los factores de riesgo (trabajo adolescente, bajo rendimiento educativo, escasa valoración de la educación media y ausencia de sentido y atractivo de la educación).
- Los y las adolescentes que no estudian acceden y se integran efectivamente a la educación media.
- Los y las jóvenes (de 18 a 21 años) que no han finalizado la secundaria logran finalizarla con éxito.

A continuación se presenta la estrategia general que guía las acciones que se proponen, así como el esquema general del modelo de gestión. Luego se desarrollan las propuestas de acciones, de acuerdo a las características específicas de la población a la que están dirigidas.

### 6.1 Estrategia central para el desarrollo de acciones

El análisis realizado de las experiencias internacionales y de los programas y políticas en nuestro país, así como de las entrevistas a diferentes actores calificados, nos permite afirmar que es imprescindible desarrollar una estrategia que contemple el **desarrollo conjunto y articulado de acciones sobre la demanda y sobre la oferta de educación media**, para alcanzar con éxito el objetivo planteado. Esto implica suponer que las dificultades para la integración y permanencia de algunos adolescentes en el sistema educativo no radican exclusivamente en las características e historias de vida de los mismos o en las carencias del sistema educativo, sino que corresponde a una desconexión entre oferta y demanda que impide la satisfacción de una y de otra. Las características presentadas de los adolescentes económicamente activos, que no asisten al sistema educativo o que son potenciales desertores, plantean la necesidad de desarrollar acciones que les permitan mejorar sus posibilidades de integración educativa, inhibiendo los factores de riesgo que dificultan los procesos de integración al centro educativo y al aula, así como los procesos de aprendizaje e incorporación de competencias. A su vez, el sistema educativo no ha logrado aún desarrollar propuestas universales más acordes a la realidad e intereses de estos adolescentes, aunque se vienen realizando algunas experiencias piloto, como las reseñadas, que sí han ido en esa dirección y han generado posibles caminos para continuar avanzando.

El impulso a la demanda supone, en primer lugar, actuar sobre los determinantes objetivos del fracaso o riesgo educativo. Los y las adolescentes deben contar con los materiales, el transporte, la vestimenta y la alimentación necesarios para integrarse a las propuestas de educación formal. A su vez, el trabajo (o su búsqueda) supone que el adolescente obtiene (o desea obtener) ingresos monetarios que le permitan satisfacer diversas necesidades (alimentación, vestimenta, recreación, apoyo a la familia, entre otras). Sin estos requerimientos resulta imposible generar las condiciones mínimas para una integración educativa digna, igualitaria y de calidad. Debemos tener en cuenta, a su vez, el impacto que tienen las carencias materiales sobre la autoestima y las expectativas de los adolescentes.

En segundo lugar, impulsar la demanda implica proporcionar oportunidades concretas de desarrollar procesos educativos exitosos por parte de los y las adolescentes. Las dificultades de cada historia educativa, las carencias en los aprendizajes y las pocas expectativas de éxito los inhiben de demandar más y mejor educación, reforzando la percepción de que “*el liceo no es para mí*”. En ese marco la educación media no necesariamente es visualizada como la mejor opción para mejorar la calidad de vida, obtener mejores empleos y mayores ingresos futuros, por lo que permanecer o tratar de permanecer puede carecer de sentido o parecer una decisión irracional.

En tercer lugar, promover la demanda de educación es fomentar la participación y la integración social. El liceo es atractivo y adquiere sentido también en la medida que sea un espacio donde los adolescentes se encuentran, se divierten, despliegan diversas potencialidades, proponen y toman decisiones, siendo valorados y respetados.

Por otro lado, cualquier aumento en el acceso y uso de servicios por parte de la población requiere complementariamente de acciones sobre la oferta que permitan contar con servicios de una cobertura y calidad adecuadas a las nuevas exigencias (Cohen, 2008). El fortalecimiento de la oferta de educación media resulta así esencial para efectivizar su demanda de manera sustentable, atendiendo a sus particularidades a través del desarrollo de nuevas herramientas. Si bien no corresponde estrictamente al presente estudio, debemos señalar que la mayor y mejor inclusión de población en la educación media supone la generación de mayor y mejor capacidad locativa, a partir de un modelo de liceo ajustado a los requerimientos que impone una educación de calidad.

En primer lugar, es importante consolidar un abordaje integral desde el centro educativo de las situaciones de los adolescentes aquí considerados. La situación de vulnerabilidad de los adolescentes requiere intervenir sobre su realidad familiar, comunitaria y laboral, promoviendo transformaciones y procesos que habiliten realmente la integración a la educación media. En este sentido es necesario continuar ampliando las capacidades de los liceos para vincularse con las familias y las comunidades, generando una relación más cercana, de mayor conocimiento mutuo y confianza, a partir de la realización de acuerdos, compromisos y corresponsabilidades.

En segundo lugar, es importante continuar ensayando y consolidando nuevas dinámicas institucionales y pedagógicas que permitan obtener mayores y más equitativos resultados en materia de aprendizajes, particularmente cuando los puntos de partida de los adolescentes son inferiores a lo esperado. Si los y las adolescentes no adquieren los conocimientos y competencias que se supone deben alcanzar, no será posible una trayectoria ascendente de desarrollo personal y social, aún cuando permanezcan asistiendo al liceo.



En tercer lugar, es necesario construir propuestas más atractivas para los adolescentes en los centros de educación media, incorporando elementos que no han estado siempre presentes de manera sostenida, como son las artes, el deporte, la recreación y las tecnologías de la información y la comunicación. A su vez, es imprescindible avanzar hacia nuevas formas y garantías para la participación adolescente (y juvenil) en los centros educativos, en el marco de las oportunidades que genera la nueva ley de educación. Por último, el acceso y permanencia en el sistema educativo debe posibilitar el acceso a otros servicios (salud, documentación, esparcimiento, entre otros) imprescindibles para propiciar un desarrollo pleno de cada adolescente.

La estrategia que aquí se presenta no solo pretende incorporar los mencionados aspectos de impulso a la demanda y fortalecimiento de la oferta, sino que se sustenta en el desarrollo conjunto y articulado de ambos tipos de acciones, interviniendo integralmente sobre cada uno de los adolescentes. Esta integralidad ubica al adolescente como protagonista de una estrategia que pone el acento en el rol del centro educativo como espacio privilegiado de integración social, de generación de conocimientos y de construcción de proyectos de vida: por el liceo debe pasar la vida de cada adolescente.

La centralidad del liceo pone de manifiesto la importancia que tienen los **contextos territoriales y comunitarios**. Como fuera señalado más arriba, el éxito en la integración de los adolescentes a la educación y, particularmente, en la realización de aprendizajes, se encuentran notoriamente determinados por el contexto en el que viven (Calero y Escardíbul, 2007). Además de la necesidad de realizar un abordaje integral sobre la situación del adolescente, como ha sido mencionado, esta relevancia del contexto comunitario tiene al menos otras dos implicancias.

La primera es que los centros educativos deben continuar integrándose a la vida comunitaria, constituyéndose en actores relevantes de generación de identidad positiva y de integración y convivencia adecuadas. Modificar la imagen de liceo como espejo del barrio por un liceo motor de transformaciones y de dinámicas integradoras implica desarrollar la capacidad de los centros para incorporar las particularidades del contexto y movilizar las potencialidades. Esto también está asociado a incorporar cada vez más la participación en el liceo de los adolescentes, de las familias y de la comunidad.

La segunda implicancia que tiene la relevancia del contexto comunitario es la articulación interinstitucional a nivel territorial y la construcción de redes. Es imprescindible generar sinergias entre las distintas políticas, programas y servicios que aterrizan en cada comunidad, de forma que se maximicen los impactos y se gestionen más eficientemente los recursos. Las redes sociales, comunitarias y/o interinstitucionales<sup>22</sup> son un buen instrumento para consolidar los espacios de articulación, así como para viabilizar la participación de la comunidad en los servicios públicos.

La **articulación interinstitucional** es un aspecto clave en todos los niveles. Además de la importancia en el nivel comunitario, como señalábamos, es imprescindible sostener y fortalecer los avances a nivel central, en el diseño, coordinación y gestión de las políticas. En el actual período de gobierno se partió de un escenario de fuerte fragmentación sectorial en la implementación de políticas sociales. El nuevo escenario que surge a partir de 2005 y se

---

<sup>22</sup> Nos referimos a espacios o servicios como los SOCAT promovidos por Infamilia, a las Mesas Interinstitucionales y los Consejos Sociales promovidos por el Mides, así como a experiencias promovidas por organizaciones sociales y barriales.

consolida en 2008 presenta nuevos espacios, mecanismos y dinámicas de construcción, monitoreo y evaluación de las políticas de infancia y adolescencia, que resultan esenciales para alcanzar las metas deseadas. El desafío más difícil actualmente parece ser fortalecer las capacidades y recursos de las instituciones de nivel local en todo el país, de forma de consolidar un modelo de construcción de políticas sociales que interactúa con la dimensión territorial para el diseño y la implementación (Fernández, 2009).

Para el desarrollo del conjunto de las propuestas que aquí se plantean se sugiere un **modelo de gestión** basado en la creación de un programa específico y a término, que se sustente en la articulación interinstitucional y se apoye en otros programas ya existentes. En particular, parece adecuado concebir este programa directamente asociado al PIU, de forma que aproveche y fortalezca sus acciones, a la vez que incorpore nuevas herramientas y abordajes para determinadas poblaciones. Los 5 componentes del PIU resultan una buena plataforma para implementar las propuestas que se presentan a continuación. El fortalecimiento de los equipos multidisciplinarios y la definición de nuevos perfiles de educadores (profesor referente vincular y profesor tutor) son aspectos que se consideran particularmente en las propuestas.

También debe considerarse una articulación estrecha con otros programas, como Aulas Comunitarias o la Formación Básica Profesional de CETP-UTU, y con las políticas universales de educación y demás servicios dirigidos a los y las adolescentes. De esta forma, se pretende otorgar agilidad y autonomía a la gestión de las propuestas, a la vez que se realice un proceso de incorporación progresiva de las acciones en la estructura del sistema educativo de nivel medio.

Asimismo se destaca la importancia del desarrollo desde el programa central de un esquema de monitoreo del funcionamiento de las acciones, así como del apoyo permanente a las instituciones participantes y en particular a los centros educativos, y la realización de evaluaciones periódicas que permitan que las acciones puedan ir corrigiéndose en función de los aprendizajes realizados, con la implementación y con los cambios que se vayan produciendo en el diagnóstico. Esto supone contar con recursos humanos y económicos suficientes para el programa central, así como para cada liceo involucrado.

## **6.2 Acciones de política para la integración a la educación media de los adolescentes**

El diseño de políticas dirigidas a la integración y sostenimiento de la educación media por parte de los adolescentes económicamente activos y de aquellos que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo requiere de la elaboración de diferentes acciones articuladas que aborden las heterogeneidades que presenta dicha población, atendiendo a los factores de riesgo que han determinado su situación de vulnerabilidad en materia de educación formal. Se ha diseñado una propuesta de política que alcanza a toda la población considerada, sustentada en la integralidad y en la capacidad de adaptación a las particularidades de los y las adolescentes y sus contextos, a partir de la cual se propone otra serie de acciones complementarias y articuladas.

Es así que, en primer lugar, se presenta esta propuesta denominada *Acuerdo Educativo*, dirigida a todos los adolescentes que son considerados en este estudio. Por lo que se propone para los adolescentes que se encuentran aún en la educación media, con riesgo de abandono y

de fracaso educativo, y para los que no estudian pero que se espera retornen a la educación, tanto a partir de la aplicación del propio *Acuerdo Educativo* como de otras acciones complementarias. En segundo lugar, se sugiere un conjunto de acciones para el sistema educativo de enseñanza media que resultan claves para desarrollar con éxito la estrategia planteada y lograr la permanencia de los potenciales desertores y de quienes han retornado a la educación. En tercer lugar, se considera la situación de los y las adolescentes que están por finalizar la educación primaria y que poseen altas probabilidades de abandono y fracaso en secundaria, con la intención de incorporar la prevención como parte de las alternativas de política para esta población. En cuarto lugar, se proponen algunas variantes del Acuerdo Educativo y otras acciones para los y las adolescentes que no estudian, considerando si trabajan o buscan trabajo y si realizan tareas intensivas dentro del hogar. En quinto lugar, se presentan algunas particularidades a ser consideradas en el diseño de las políticas para los adolescentes del medio rural. Por último, se propone un conjunto de acciones para los y las jóvenes de 18 a 21 años que no han finalizado la educación media.

- ***El Acuerdo Educativo: impulso a la demanda articulado con la oferta***

Esta política se concreta en la realización de un acuerdo formal (firmado) entre el o la adolescente, el centro educativo y los referentes adultos del adolescente, donde cada parte adquiere compromisos y responsabilidades interconectadas, a cumplir en un determinado plazo. En este marco la beca de estudio (transferencia monetaria dirigida al adolescente) es una herramienta clave, aunque carece de sentido si no existe un acuerdo real y el consecuente cumplimiento de los compromisos asumidos.

Esta propuesta se realiza para los y las adolescentes entre 12 y 17 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad educativa. Como se verá más adelante, la Beca de estudio se propone para aquellos que tienen entre 15 y 17 años, pero los dispositivos de tutorías y abordaje socioeducativo se consideran necesarios también para aquellos de menor edad en la educación media.

La focalización y detección de los potenciales beneficiarios se realiza a partir de establecer un criterio general que defina la situación del adolescente como de vulnerabilidad educativa. Así encontramos, en primer lugar, a los y las adolescentes que están insertos en la educación media y poseen riesgo de desertar, debido a que se encuentran trabajando, buscan trabajo, realizan tareas intensivas dentro del hogar (en particular el cuidado de niños pequeños), tienen dos o más años de rezago, tienen alto ausentismo, integran un hogar con bajo clima educativo.

En segundo lugar deberán detectarse y seleccionarse a los y las adolescentes que han desertado del sistema educativo. Para ello se propone que, desde el equipo central del programa, se indague en las familias receptoras de asignaciones familiares la presencia de adolescentes no insertos en la educación media. Desde cada liceo, simultáneamente, deberán detectarse a quienes egresaron de las escuelas de la zona y no se han incorporado a la educación media; así como se deberá recepcionar derivaciones de otros servicios, tales como las organizaciones sociales, los programas de educación no formal, los centros de salud, entre otros<sup>23</sup>. Se obtienen así otros potenciales beneficiarios por parte de cada liceo, aún cuando no pertenecen a hogares que perciben AFAM.

---

<sup>23</sup> Debe señalarse que la recepción de derivaciones exige una clara y precisa difusión y “formación” sobre el programa a los actores sociales de los contextos comunitarios en los que está cada liceo. Lo que debe realizarse por el equipo técnico interdisciplinario del centro educativo.

Por otro lado, se propone una estrategia de implementación progresiva del Acuerdo Educativo, que incorpore en el primer año del programa a los y las adolescentes en situación de vulnerabilidad educativa que cursan (o deberían cursar) el primer grado. Así, estarán incluidos en el primer año aquellos adolescentes que están inscriptos en primer grado o que son captados fuera del sistema y se reintegran en dicho nivel (o sea, con último año aprobado 6° de escuela). El segundo año del programa contará con los y las adolescentes de segundo grado (misma generación que el primer año más repetidores de segundo grado del primer año) y con los del primer grado (nuevos alumnos de secundaria y repetidores de primer año). Así, el tercer año del programa cubriría estudiantes de primero, segundo y tercer grado. Se sugiere continuar con el acuerdo y la beca una vez que el adolescente que ya la percibía finaliza el ciclo básico y se inserta en el bachillerato. En este sentido, incorporar a todos los adolescentes que no culminaron el bachillerato puede ser excesivamente costoso, pudiéndose buscar estrategias más adecuadas para este tramo educativo (como las sugeridas más adelante para los jóvenes mayores de 18 años), pero debería mantenerse el acuerdo y la beca a los que ingresaron al programa cursando ciclo básico y continúan sus estudios en bachillerato, de forma de estimular que también culminen segundo ciclo.

Una variante de esta estrategia de implementación es adicionar criterios territoriales, de forma que se comience con los primeros grados de determinada(s) zona(s) del país. Así, podría desarrollarse de manera más sencilla el monitoreo y correcciones de las diferentes acciones, pero implicaría plazos mayores a 3 años para la cobertura de toda la población considerada.

El proceso de selección definitiva de cada adolescente que participe de los Acuerdos Educativos se desarrolla en 6 pasos: a) entrevista del centro educativo con cada adolescente para confirmar sus factores de riesgo así como su capacidad e interés por participar de una propuesta con corresponsabilidades, b) una entrevista del centro educativo con adultos referentes de la familia para detectar también sus vulnerabilidades y sus potencialidades para asumir compromisos profundos y a mediano plazo, c) el centro educativo envía al equipo central la postulación del adolescente (y de su familia) como beneficiario, d) el equipo central define la realización del Acuerdo Educativo entre centro educativo, familia y adolescente, e) el centro educativo propone el acuerdo (y, por tanto, la beca) al adolescente y su familia, f) se definen los términos concretos de cada acuerdo educativo en función de las necesidades y particularidades de cada adolescente y familia, que deben ser aprobados por las 3 partes (centro educativo, adolescente, adultos de la familia).

La selección de los estudiantes podría hacerse centralmente en lugar de derivarse esta responsabilidad al liceo. La ventaja de hacerlo centralmente es que puede ser más eficiente, menos costoso, y reduce la discrecionalidad. La ventaja de hacerlo descentralizadamente es que quienes están en contacto directo con el adolescente pueden conocer mejor su situación y mejorar la focalización, y además se puede estimular un mayor compromiso del liceo y un mayor compromiso del estudiante con el liceo. En el caso de que se opte por otorgar esta responsabilidad a los liceos, es importante contar con un buen sistema de monitoreo para hacer un seguimiento y control del otorgamiento de las becas.

Por otro lado, se propone un proceso de selección de zonas geográficas que se desarrolle en etapas, comenzando por aquellas donde existen mayores dificultades para la permanencia de los adolescentes en la educación media, como es el caso de la zona norte del Uruguay y algunos barrios del área metropolitana. Esto pretende posibilitar la implementación de un abordaje integral, que reconozca las particularidades del territorio en materia de

problemáticas, así como de recursos disponibles. A su vez, creemos adecuado comenzar en liceos que si bien se encuentran en dichas zonas poseen la capacidad para ser pioneros en esta propuesta, debido a su trayectoria de articulación interinstitucional y el perfil de su cuerpo docente.

Las principales características del Acuerdo Educativo para ser desarrollado con éxito son la formalidad, la sencillez y claridad de los términos, la flexibilidad y adaptabilidad de los mismos, la gestión rápida y articulada para el seguimiento y monitoreo. El acuerdo deberá definirse para el plazo de un año. A los 3 meses será necesaria una evaluación y ajuste de los términos y plazos para cumplir con los productos<sup>24</sup>. El monitoreo y seguimiento deberá ser permanente, cumpliendo un rol preventivo. Una vez finalizado el año curricular y evaluado el proceso desarrollado, se realizaría un nuevo acuerdo para el año siguiente.

Es así que cada parte del acuerdo adquiere responsabilidades y compromisos concretos, claros y con determinado plazo. A estos términos se encuentra sujeta la transferencia monetaria y la posibilidad de acceder preferencialmente por parte del adolescente y su familia a los servicios y programas sociales, sanitarios, educativos, laborales, etc. El liceo debe cumplir con los compromisos y plazos, de forma de dar credibilidad, confianza y eficacia a la política.

Las responsabilidades del centro educativo son, fundamentalmente:

- la transferencia monetaria de la beca,
- la generación de espacios de apoyo extra curricular a través de tutores,
- el apoyo y seguimiento socioeducativo por parte de un equipo técnico interdisciplinario,
- la articulación con los diversos servicios y programas que requiera el adolescente y su familia.

Las principales responsabilidades del adolescente radican en:

- la asistencia y la promoción del año curricular,
- el abandono de la situación de trabajo (fundamentalmente cuando sea obstáculo para su desarrollo y su integración a la educación formal),
- la participación en actividades extracurriculares (deportivas, artísticas, etc.) en el propio liceo o en otros espacios de organizaciones y clubes,
- la utilización del dinero de la beca de forma adecuada.

Los compromisos de los adultos consisten en:

- apoyar al adolescente en su proceso educativo,
- no generar ni promover el trabajo del adolescente,
- asistir y/o participar de los servicios y programas que se establezcan como necesarios para toda la familia (incluyendo programas de alfabetización y de apoyo a la generación de ingresos por parte de los adultos),
- participar de todas las instancias requeridas por el centro educativo.

Sin lugar a dudas, la Beca de estudio constituye un elemento crucial de la política. Ésta sería recibida directamente por el adolescente y otorgada por el liceo o por el programa central. Como señalamos, de otorgarla el liceo se podrá generar mayor compromiso y visualización

---

<sup>24</sup> Entiéndase: inscripción al liceo, vacunación, integrarse a determinado programa para el adolescente o la familia, derivación a una propuesta deportiva, entre tantos otros.

del mismo por parte del adolescente y su familia, aunque implica una mayor carga para la gestión operativa del programa. En cuanto a quién recibe la beca, la opción de dársela directamente a los adolescentes tiene la ventaja de que es un mayor estímulo y le permite a aquellos que trabajan mantener la autonomía que han generado. Una posible forma de darles la beca directamente a los estudiantes es a través de una tarjeta de débito, que no pueda utilizarse para comprar artículos prohibidos para menores de 18 años.

La beca será transferida mensualmente contra asistencia del estudiante en el mes finalizado, descontándose los días que no ha asistido.

El monto de la beca deberá fijarse de acuerdo a dos criterios paralelos: cubrir el costo de oportunidad de no trabajar por parte del adolescente y satisfacer las necesidades materiales para poder estudiar (alimentación, materiales de estudio<sup>25</sup>, vestimenta, transporte<sup>26</sup>). Se sugiere que la beca aumente con los años curriculares, tal como se presenta más adelante.

- ***Fortalecimiento de la oferta educativa***

Esta propuesta de política supone la existencia de liceos con dimensiones, infraestructuras y equipamientos adecuados, de acuerdo a lo planteado en el Plan de Acción 2010 – 2015 de la ENIA. Es así que suponemos que todos los adolescentes estarán insertos en liceos con grupos de 25 o 30 alumnos y que, en la mayoría de los casos, no poseen más de 500 alumnos en total.

A su vez, consideramos la existencia de un conjunto importante de recursos humanos con los que cuenta la educación media actualmente, que poseen las capacidades y potencialidades para desarrollar importantes roles y tareas en el fortalecimiento de las propuestas educativas, con miras a mejorar la calidad y equidad dentro del sistema. Sin profundizar en dichos roles y tareas, debemos mencionar algunos aspectos claves sobre los que se asientan las propuestas que se realizan en este trabajo, tanto para la implementación de los Acuerdos Educativos como en las demás acciones que se proponen. En particular, interesa señalar la necesidad de fortalecer a los técnicos y docentes que poseen una mirada global del centro educativo, con alta permanencia horaria en el mismo y con capacidad de coordinación y articulación a la interna. Actualmente, los adscriptos, los profesores de orientación pedagógica (POP) y los nuevos profesores referentes vinculares, son recursos humanos de enorme relevancia en la construcción de liceos con planificaciones y proyectos de centro, en la medida que estén comprometidos con mejorar las estrategias y los resultados y convencidos de la importancia de la participación de los adolescentes, sus familias y la comunidad.

Es por estos motivos que entendemos adecuado proponer nuevos recursos humanos con determinados perfiles técnicos y roles a cumplir, que se apoyen y articulen con las capacidades y potencialidades con las que ya cuenta la educación media y cada liceo en particular. De hecho, entendemos que los equipos técnicos que se proponen deben incorporarse al propio sistema educativo, en el marco de nuevas o renovadas acciones que contribuyan a realizar los cambios necesarios.

En este marco planteamos que la realización de Acuerdos Educativos con corresponsabilidades requiere del desarrollo de algunas nuevas o mayores capacidades por

---

<sup>25</sup> Nos referimos a los materiales de estudio que no provea el liceo.

<sup>26</sup> En caso de no existir boletos gratuitos para todos los estudiantes de secundaria.

parte de los liceos. En primer lugar, cada liceo deberá contar con un equipo socioeducativo<sup>27</sup> que desarrolle dos grandes acciones. La primera es implementar la propuesta de Acuerdo Educativo, incluyendo todo el proceso con el adolescente y su familia, la articulación interinstitucional, el fortalecimiento del vínculo liceo-comunidad y la construcción de proyectos participativos de centro. Consideramos que cada dupla técnica debería atender a 50 adolescentes (y sus familias) con Acuerdo Educativo, durante todo el año, para brindar una atención integral y realizar un monitoreo permanente de los procesos educativos.

La segunda gran acción a desarrollar por estos equipos está asociada a generar más propuestas atractivas para los adolescentes dentro del liceo, asociadas a la elaboración e implementación de proyectos de centro (como se describe más adelante). Como fue mencionado, el deporte, las artes, el desarrollo de proyectos y emprendimientos y las tecnologías de la información y la comunicación constituyen herramientas con gran potencialidad para dinamizar procesos de integración educativa y social de los adolescentes aquí considerados. Si bien todas estas actividades no pueden ni deben ser desarrolladas en cada liceo, sí consideramos que algunas de ellas deben estar presentes, de acuerdo a los intereses de los adolescentes y las particularidades de las zonas. A su vez, resulta necesario aumentar la capacidad del liceo para articular y derivar a los espacios, organizaciones o programas que brindan esas propuestas en cada comunidad.

Debemos considerar que actualmente existen equipos multidisciplinarios en la mayoría de los liceos, por lo que la conformación de equipos socioeducativos supone ampliarlos y fortalecerlos, de forma que puedan desarrollar las acciones planteadas.

En segundo lugar, cada liceo requerirá de un cuerpo de docentes tutores, de acuerdo a las necesidades de la población del liceo. Se sugiere conformar también duplas de tutores, concentradas en las áreas de matemáticas y de lecto-escritura, aunque con capacidad de abordar las diversas disciplinas dictadas en la enseñanza secundaria. Cada tutor debería atender aproximadamente 30 estudiantes durante todo el año. La incorporación de tutores ha estado presente en el desarrollo del PIU, por lo tanto lo que se propone debe estar articulado con éste. El equipo social y los tutores deberán trabajar conjuntamente, articulando permanentemente y monitoreando el desempeño de cada estudiante, así como profundizando la relación centro educativo – familia y centro educativo – comunidad.

Estos equipos técnicos (equipo socioeducativo y tutores) deben ser seleccionados y asignados adecuadamente, así como formados en aspectos específicos de la tarea que les corresponde. En particular, resulta necesaria la formación en materia de: derivación y articulación con los diversos servicios y programas destinados a la población beneficiaria; promoción y participación en redes sociales y comunitarias; derechos del niño; participación adolescente; nuevas herramientas pedagógicas (en particular considerando el arribo del Plan Ceibal a secundaria). A su vez, deberán generarse programas, manuales y herramientas didáctico-pedagógicas para el desarrollo de las tutorías.

En tercer lugar, creemos que hay que generar dinámicas institucionales basadas en planificaciones y proyectos de centro. Esto implica la definición de metas, resultados, acciones concretas por parte de todo el equipo de cada liceo (directores, docentes, tutores, equipo socioeducativo) y de los estudiantes, incorporando también la participación de las

---

<sup>27</sup> Equipo técnico multidisciplinario, con perfiles profesionales sociales y educativos.

familias y de la comunidad. Es imprescindible otorgar mayor autonomía a los centros educativos, de forma que puedan definir proyectos colectivos concretos, construir identidad y generar más sentido de la educación para los adolescentes. Para esto debe otorgarse un presupuesto anual, de definición y gestión del centro educativo y la comunidad. Si bien esto puede asimilarse a los recursos de ejecución local que se implementan desde el PIU, aquí se propone otorgar recursos que se destinen a actividades enmarcadas en un proyecto socioeducativo elaborado por estudiantes, docentes y técnicos de cada liceo, con el objetivo de incorporar acciones atractivas para los y las adolescentes y que mejoren el vínculo con la comunidad.

Existen otras posibles acciones a desarrollar en los centros educativos que no remiten estrictamente a la propuesta que aquí se presenta pero que entendemos oportuno plantear, con el objetivo de aportar a la reflexión sobre nuevas formas y herramientas para la educación media en nuestro país. Por un lado, acordamos con la idea de aumentar la cantidad de horas que cada docente está en un centro educativo, incluyendo más docentes con dedicación exclusiva a uno o dos liceos, en particular en las áreas de matemática y lecto-escritura. Esto podría comenzar a implementarse a través de un esquema de incentivos, por ejemplo, otorgando horas extra para planificación, seguimiento y evaluación. Otro aspecto a tener en cuenta en este sentido es la temporalidad y permanencia del cuerpo docente y dirección en los centros educativos. Se valora positivamente en las entrevistas a informantes calificados la estabilidad del cuerpo docente de un mínimo de 3 años en cada liceo. Esto permite una planificación de propuestas educativas y planteamiento de objetivos a mediano plazo en el trabajo articulado entre adolescentes, familia-comunidad y centro educativo. Genera la creación de vínculos referenciales más intensos entre docentes-equipos técnicos y adolescentes, así como también una mejor vinculación y conocimiento del contexto social específico, habilitando el despliegue de estrategias puente entre educación y medio social.

- ***El tránsito de la escuela al liceo***

Como fue oportunamente señalado, el pasaje de la escuela al liceo constituye un gran cuello de botella para un número importante de adolescentes. Algunas explicaciones de esta realidad son conocidas, destacándose la diferente organización del sistema secundario respecto del primario, con mayor volumen de disciplinas, docentes y alumnos.

Parece oportuna la propuesta de asociar directamente escuelas con liceos<sup>28</sup>, incluyendo el trabajo conjunto de los equipos socioeducativos y los equipos sociales de primaria, para la detección y abordaje de los y las adolescentes que están por finalizar la escuela y tienen alto riesgo de desertar en el primer año de enseñanza media. En particular, interesa detectar situaciones de trabajo infantil y adolescente (incluyendo aquel que se realiza dentro del hogar), rezago escolar, tasas altas de ausentismo en la historia escolar, rendimientos bajos en materia curricular y bajas expectativas del adolescente y su familia sobre la secundaria.

En definitiva, la situación social y el bajo rendimiento educativo de esos adolescentes que están por entrar al liceo podrían implicar implementar tempranamente los dispositivos planteados: Acuerdo Educativo, con becas a partir de 15 años, abordaje socioeducativo y

---

<sup>28</sup> Nos referimos a la propuesta incluida en el Plan de Acción de la ENIA 2010 – 2015, de vincular 2 escuelas a 1 liceo, basada en las proximidades territoriales.



tutorías. Interesa resaltar la necesidad de generar mayores posibilidades de nivelación o de alcanzar umbrales mínimos de aprendizaje para desarrollar con éxito la educación media.

- ***El retorno a la educación media***

Si bien ya fue planteado el Acuerdo Educativo como la acción principal para abordar integralmente la situación de los adolescentes que no estudian, interesa plantear algunas especificidades a atender, producto de las heterogeneidades presentes en la población que se analiza.

Primero, consideremos la situación de quienes trabajan fuera del hogar. El trabajo no solo constituye una estrategia de generación de ingresos y obtención de autonomía, sino que contribuye a la construcción de identidad, el fortalecimiento de la autoestima y la legitimación social (familiar y comunitaria). Es así que el trabajo no es siempre padecido en todas sus dimensiones por los adolescentes, a pesar de que esté obstruyendo otras oportunidades como la educación. Por lo tanto, resulta necesario abordar también la sensibilización y reflexión por parte de adultos y adolescentes, que les permita incorporar una perspectiva de más largo plazo. En este sentido es importante mejorar los vínculos de la educación formal con el mundo del trabajo. Algunos adolescentes (en particular aquellos que tienen 17 años), podrían adaptarse mejor a propuestas asociadas directamente con inserciones laborales, a través de programas socio-laborales y de un sistema de prácticas y pasantías remuneradas. También resulta interesante la experiencia desarrollada por los programas y servicios de formación para el mundo del trabajo, fundamentalmente de CETP-UTU, que han ido avanzando en la articulación con la educación media formal, a la vez que mejorando su vínculo con el mundo del trabajo.

Particular atención merecen las y los adolescentes que desarrollan tareas intensivas dentro del hogar, particularmente cuando implica cuidado de niños pequeños.<sup>29</sup> Claramente debe coordinarse con los servicios de cuidados, como CAIF, guarderías o la propia escuela primaria. En esos casos estamos ante una dinámica familiar que no permite sostener la educación a las adolescentes, por lo que resultan paradigmáticos en la necesidad de establecer soluciones más allá de la transferencia monetaria para que la política tenga éxito. Además, debe integrarse a la madre y al padre a espacios de apoyo para el ejercicio de dichos roles y del rol de estudiante; considerando desde los aspectos sanitarios y nutricionales y la estimulación temprana de los niños, hasta la planificación familiar que permita a los adolescentes continuar estudiando y la generación de ingresos que requiere una familia. Debe considerarse la posibilidad de aumentar el monto de la beca de estudio en caso de madres y padres.

Por otro lado, un número importante de adolescentes que no han logrado sostener la educación media encontraron su dificultad principal en la integración con sus pares y con el sistema educativo de secundaria. En este aspecto es importante destacar la experiencia de Aulas Comunitarias, construyendo un puente entre los adolescentes, la comunidad y el centro educativo. A su vez, existen una serie de propuestas de educación no formal (entre ellas, los Centros Juveniles o los Arrimate) que resultan buenos detectores de los adolescentes a

---

<sup>29</sup> Nos referimos al caso de que el / la adolescente sea padre / madre o que tenga a cargo hermanos pequeños durante varias horas al día.

integrar en estas políticas, así como son espacios altamente valorados para complementar y fortalecer la integración a la educación formal.

- ***Los adolescentes en el medio rural***

El vínculo de los y las adolescentes con la educación secundaria en el medio rural es más difícil que el de aquellos que están en las ciudades, en particular por la poca accesibilidad y por el desajuste entre lo que brinda el liceo y los intereses de los adolescentes y sus familias. Si bien creemos que el Acuerdo Educativo es una herramienta útil también en estos casos, considerando su flexibilidad y adaptabilidad, debe destacarse el éxito que ha tenido para estos adolescentes la experiencia de 7º, 8º y 9º de primaria como modalidad de cursar ciclo básico. Éxito no solo en la asistencia y la promoción, sino también en los rendimientos de las pruebas de aprendizajes. Por lo que parece adecuado continuar y profundizar esta iniciativa. Sin embargo, no debe adjudicarse todos los méritos a la formalidad de incorporar 3 años más de primaria, sino a las características particulares de la escuela rural, como son los pocos alumnos por aula y por escuela y la existencia de un/a único/o docente referente y con un vínculo muy estrecho.

Otra propuesta educativa exitosa en el interior son los Regímenes de Alternancia de ciclo básico de la UTU, donde los adolescentes que trabajan en medios productivos agrarios pueden compatibilizar esta actividad con el sostenimiento del estudio, ya que los centros ofrecen de internados por unos días y luego vuelven a sus hogares, permitiéndoles generar alianzas entre ambas estrategias (estudio y trabajo). La propuesta educativa de estos centros se adapta al contexto productivo específico local y brinda mejores calificaciones y competencias para la actividad laboral de estos adolescentes y sus familias. Si bien existen sólo 8 centros educativos en el país con este régimen es necesario evaluar los impactos en estos adolescentes con respecto a la culminación de ciclo básico y poder ampliar la cobertura.

Otro punto a considerar en esta propuesta es el incentivo y la transformación de la oferta educativa para garantizar el acceso a las adolescentes mujeres rurales, ya que por motivos culturales y desigualdades de género, en estos centros acceden mayoritariamente los varones. Sería interesante adaptar y hacer atractiva la oferta educativa de estos centros para incluir a las mujeres adolescentes y ampliar el marco de oportunidades educativas tan escasas para estas poblaciones en las zonas rurales.

- ***Jóvenes que no finalizaron secundaria***

A partir de los 18 años de edad, el vínculo de los y las jóvenes con la educación media adquiere ciertas particularidades que requieren diseñar e implementar acciones diferentes a las hasta ahora consideradas. En primer lugar, el sistema de enseñanza secundaria no se encuentra preparado para integrar a estos jóvenes y satisfacer sus necesidades inmediatas, en particular la construcción de proyectos de vida con progresiva autonomía, la generación de ingresos y la asunción de roles adultos en el núcleo familiar (roles de madre y de padre). En segundo lugar, los jóvenes no necesariamente visualizan en la finalización de la educación media una alternativa eficaz y eficiente para acceder a un trabajo y mejorar su calidad de vida. En tercer lugar, los y las jóvenes no han incorporado los aprendizajes y competencias que les permitan continuar en el sistema educativo, de forma que finalizar la educación secundaria sencillamente no es posible para ellos.

En este marco, consideramos que las propuestas para jóvenes que no han finalizado secundaria deberán ser varias, diferentes y flexibles, permitiendo desarrollar trayectorias particulares a cada joven. La primera acción a considerar surge de la propuesta del programa Uruguay Estudia, consistente en becas de estudio, tutorías y la posibilidad de rendir exámenes. Esto supone que los y las jóvenes se encuentran cercanos a la finalización de la secundaria y, fundamentalmente, que sus dificultades para hacerlo no se vinculan con un déficit educativo.

Los jóvenes con mayores dificultades para retomar el aprendizaje formal requieren de propuestas presenciales, en espacios educativos adecuados y atractivos. En este sentido, proponemos la creación del *liceo para jóvenes*: una propuesta de reinserción y finalización de la educación media, basada en la preparación de las materias curriculares más importantes (a definir), en aulas pequeñas (máximo 10 jóvenes), con docentes tutores, horarios con opciones y flexibles y la recepción de la beca de estudio cuando resulte necesario. Esto debería desarrollarse también en el marco de un Acuerdo Educativo que formalice los compromisos y corresponsabilidades.

Por otro lado, la situación de pobreza y vulnerabilidad extrema de muchos de los jóvenes que no han finalizado la educación media indica la necesidad de desarrollar propuestas socio laborales o de empleo protegido, como mecanismo que genere posibilidades reales e incentivos para los jóvenes de permanecer en una propuesta. El trabajo formal como propuesta educativa permite descomprimir la emergencia, dando espacio a la problematización de las situaciones y la construcción de proyectos a corto y mediano plazo, posibilitando comenzar una trayectoria ascendente de educación y trabajo.

Como fue mencionado, estas propuestas (y otras) dirigidas a los y las jóvenes deben combinarse para brindar a cada joven un abordaje integral y adecuado a sus necesidades. Es así que, a modo de ejemplo, la participación en un programa socio laboral debe permitir integrarse a la propuesta de liceo para jóvenes, así como ésta última puede ser un nexo para que el joven se vincule con el trabajo formal.

## **7. Población objetivo, costos estimados e impactos esperados de las propuestas**

### **7.1 Población objetivo**

#### ***7.1.1 Estimación de la población objetivo del acuerdo educativo***

El *acuerdo educativo* ha sido propuesto como una herramienta para impulsar a los adolescentes a retornar o a no abandonar los estudios secundarios. En este sentido, se dirige a todos los y las adolescentes en edad de asistir a enseñanza secundaria (12 a 17 años) con primaria completa, que han abandonado los estudios antes de culminar la enseñanza secundaria o tienen factores de riesgo que comprometen la continuidad de su asistencia. Se consideran factores de riesgo el trabajo remunerado, el trabajo intensivo en el hogar (especialmente cuando comprende el cuidado de niños pequeños), la maternidad o paternidad, así como otros factores de riesgo como un bajo clima educativo en el hogar y la situación de pobreza o bajos ingresos.

Asimismo, es posible utilizar distintas combinaciones de dichos criterios para la identificación de la población objetivo de los Acuerdos Educativos y de las becas. Por ejemplo, podría aplicarse el criterio B o el C para la aplicación del acuerdo educativo, pero si existen restricciones presupuestales que impiden el otorgamiento de la beca a todos los adolescentes de 15 a 17 años que participarían del acuerdo, existe la alternativa de proponerse un criterio más restrictivo (como el criterio A, que comprende a las situaciones más críticas) para el otorgamiento de las becas.

Cabe aclarar además que los indicadores que se propusieron en cada uno de los criterios de focalización son útiles para definir y cuantificar la población objetivo, pero no son necesariamente los que deberían utilizarse como criterios de selección. Por ejemplo, tanto el criterio A como el B se focalizan en los adolescentes pertenecientes a los hogares de menores recursos (primer quintil), criterio que coincide con la población objetivo de las Asignaciones Familiares no contributivas (AFAM), por lo que si se elige alguno de estos criterios podría utilizarse el mecanismo de evaluación de los beneficiarios de las AFAM como uno de los criterios de selección de este programa. De esta forma, para los adolescentes que ya están comprendidos en las AFAM no contributivas no sería necesario evaluar la situación familiar, y sólo sería necesario elaborar indicadores de selección para las otras condiciones de los criterios de selección: el trabajo, la asistencia, la maternidad/paternidad, y los otros factores de riesgo de fracaso escolar.

En esta sección se estima la población objetivo del acuerdo educativo según cada uno de los tres criterios de focalización presentados anteriormente. Esto tiene una dificultad adicional cuando se trabaja con las encuestas continuas de hogares, ya que en los tres criterios de focalización propuestos una de las condiciones evaluadas es si el adolescente trabaja, y esto es preguntado en la ECH sólo a las personas de 14 años o más. Por este motivo, para estimar el número de beneficiarios potenciales del acuerdo educativo de 12 y 13 años se tomó como base la información sobre trabajo infantil relevada en la ENHA 2006, y se supuso que en 2007 y 2008 se mantuvo la relación entre los beneficiarios de 12 a 13 años y los de 14 a 17 años que se identificó para 2006.

**Cuadro 14:**  
**Número estimado de potenciales beneficiarios del acuerdo educativo por edad según criterio de focalización, años 2006 a 2008.**

Edad	Criterio de focalización A			Criterio de focalización B			Criterio de focalización C		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
12	665*	717*	689*	665*	629*	619*	1.199*	1.158*	1.130*
13	1.431*	1.543*	1.483*	1.431*	1.353*	1.333*	2.338*	2.259*	2.205*
14	3.216	3.494	3.711	7.505	3.580	3.977	12.515	6.542	7.014
15	4.994	5.111	5.235	8.798	10.265	10.045	16.560	18.739	17.749
16	5.878	6.361	6.089	9.963	10.173	10.114	19.218	20.388	20.276
17	6.784	7.541	6.592	8.906	9.248	8.638	17.711	17.728	16.826
<b>Total</b>	<b>22.968*</b>	<b>24.766*</b>	<b>23.797*</b>	<b>37.267</b>	<b>35.249*</b>	<b>34.727*</b>	<b>69.142</b>	<b>66.814*</b>	<b>65.201*</b>

Fuente: ECH y proyecciones de población

Nota (\*): Estimaciones realizadas en base a la información de la ECH y el módulo de trabajo infantil de la ENHA 2006 2do trimestre.

Para estimar la distribución de los Acuerdos Educativos por grado, se distribuyeron los acuerdos estimados para las edades de 12 y 13 años de acuerdo a como se distribuían estos adolescentes según grado en el año 2006. Los resultados se presentan en el cuadro 15. Dado que los adolescentes de 12 y 13 años asisten fundamentalmente a primer y segundo año de secundaria, estos Acuerdos Educativos se sumarían a los identificados para las becas (presentado más adelante), aumentando la concentración de los Acuerdos Educativos en el ciclo básico. Dada esta concentración inicial, se propone como estrategia para la implementación comenzar solamente en el ciclo básico, e ir incorporando el bachillerato a medida que los estudiantes que participan en el programa van pasando de año y así llegando a segundo ciclo.

**Cuadro 15:**  
**Número estimado de potenciales beneficiarios del acuerdo educativo por grado según criterio de focalización, año 2008.**

Grado	Criterio de focalización		
	Criterio A	Criterio B	Criterio C
1°	16.199	20.261	32.614
2°	4.597	8.920	18.341
3°	3.002	5.546	14.247
<b>Total</b>	<b>23.797</b>	<b>34.727</b>	<b>65.201</b>

Fuente: ECH 2008 y ECH 2006 segundo trimestre

### 7.1.2 Estimación de la población objetivo del programa de becas

Dentro del acuerdo educativo se ha propuesto como una de las herramientas principales el otorgamiento de una beca para estimular la continuidad y culminación de los estudios secundarios. Las becas no estarían dirigidas a toda la población objetivo del acuerdo educativo, sino que se focalizaría en las personas entre 15 a 17 años que no han culminado el ciclo básico de enseñanza secundaria, prestando especial atención a las situaciones de trabajo adolescente.

En este sentido, el alcance que se le quiera dar al programa así como de los costos en los que se pueda incurrir deberán ser evaluados por quienes tengan la responsabilidad de implementar estas políticas. Para facilitar esta evaluación en este trabajo se proponen tres criterios alternativos de focalización, y se estiman los beneficiarios y los costos potenciales que cada uno de ellos implicaría. En todos los casos el universo de análisis son los adolescentes de 15 a 17 años de edad que culminaron primaria y no han culminado el ciclo básico. A continuación se describen los tres criterios de focalización propuestos a efectos de cuantificar los beneficiarios potenciales, que se resumen en el cuadro 16.

Vale aclarar que los criterios aquí utilizados para identificar a los beneficiarios potenciales se basan en las posibilidades que brinda la encuesta continua de hogares. Esto no significa que estos sean los mejores criterios para identificar y seleccionar a los beneficiarios en la etapa de implementación, ya que como se comentó en el capítulo anterior, los centros educativos pueden disponer de más información sobre la situación del adolescente y su trayectoria escolar, que permita una selección de beneficiarios más adecuada. Debido a que estas estimaciones que aquí se presentan se basan en la información de la encuesta continua de hogares, esto limita la evaluación de las condiciones propuestas en los criterios de focalización, por lo cual estos números deben ser tomados solamente como indicativos, siendo necesario para la implementación del programa la utilización de otros indicadores y fuentes de información, en especial de la información con la que cuente el CES/ANEP y la que pueda solicitarse a los potenciales beneficiarios<sup>30</sup>.

La primera de las opciones propuestas (*Criterio de focalización A*) es la más restrictiva, ya que identifica como beneficiarios potenciales a aquellos que cumplan necesariamente con alguna de las siguientes condiciones: estar trabajando (trabajo remunerado o trabajo intensivo en el hogar), haber abandonado los estudios, o tener hijos o estar embarazada. Se seleccionaron estos criterios debido a que se trata del núcleo básico de adolescentes que no culminan la secundaria: aquellos que ya abandonaron los estudios y aquellos que tienen

---

<sup>30</sup> En particular, las mayores dificultades se encuentran para identificar a las situaciones de trabajo intensivo en el hogar, así como para identificar adecuadamente los factores de riesgo asociados a la trayectoria escolar de la persona. El trabajo remunerado de los adolescentes es adecuadamente identificado por las preguntas habitualmente realizadas en la ECH para los mayores de 14 años, pero el trabajo de los adolescentes de menos de 14 años no es relevado por la ECH. En cuanto al trabajo intensivo en el hogar, las preguntas sobre ocupación de la ECH no captan adecuadamente este tipo de situaciones, por lo que las estimaciones que se presentan en los cuadros 16 y 17 sólo tuvieron en cuenta el trabajo remunerado. De todas formas, se verifica que la mayor parte de quienes realizan trabajo intensivo en el hogar no asisten al sistema educativo o asisten con rezago, por lo que serían captados por las otras condiciones incluidas en los tres criterios de focalización que refieren a la asistencia y a los factores de riesgo. Otro de los aspectos que son difíciles de captar a través de las ECH es la trayectoria escolar. Para identificar las situaciones de trayectorias con repetición se elaboró un indicador de rezago a partir del nivel alcanzado en relación a la edad, y se utiliza la información relevada en el tercer trimestre de cada año.

fuertes factores de riesgo de abandonar, como lo son la maternidad/paternidad y el trabajo. En el caso de aquellos que han abandonado los estudios, consideraremos como potenciales beneficiarios sólo a aquellos que han cursado estudios en los últimos dos años, de manera de hacer más realista la estimación de cuántos estarían dispuestos a reinsertarse. Además se exige que el hogar sea de bajos recursos (hogar perteneciente al primer quintil de la distribución de ingresos, es decir, al 20% más pobre de la población). Este último criterio es consistente con el exigido para las asignaciones familiares no contributivas, que se focalizan en los menores que viven en hogares del primer quintil. La focalización en la población de menores ingresos no implica que la selección de los beneficiarios deba realizarse tomando como base de información a los ingresos familiares, sino que pueden utilizarse otros indicadores de la situación socio-económica del hogar que sean de más fácil comprobación y más estructurales, al igual que se realiza para la selección de los beneficiarios de las asignaciones familiares.

En la segunda propuesta (*Criterio de focalización B*) es más amplio que el anterior, ya que además de incluir a los adolescentes que trabajan, no asisten y/o tienen hijos, también puede incluir a adolescentes que se encuentran asistiendo al sistema educativo y no trabajan, pero tienen un conjunto de factores que ponen en riesgo la continuidad de su asistencia a clases y/o la culminación de los estudios. Estos factores de riesgo fueron clasificados en dos grupos, debiendo cumplirse con al menos uno de los factores indicados en cada grupo. El primer grupo de factores de riesgo (FR1) son características del estudiante y su trayectoria que pueden indicar que existe riesgo de abandono de los estudios y/o de trabajar: el tener una trayectoria estudiantil de repetición o rezago, y/o el encontrarse buscando trabajo. El segundo grupo de factores de riesgo (FR2) indican una situación familiar propicia para el abandono de los estudios o el trabajo: la existencia de un bajo clima educativo en el hogar (los adultos referentes del hogar tienen un promedio de años de educación inferior a 9); y/o el hogar se encuentra en situación de pobreza. Además, al igual que en el criterio de focalización A, se exige que el hogar sea de bajos recursos (hogar perteneciente al primer quintil de la distribución de ingresos).

Por último, la propuesta más amplia es el *Criterio de focalización C*, que es similar al B pero no tiene como condición necesaria el pertenecer a un hogar de bajos recursos. Por tanto, esta tercera propuesta estaría orientada por un criterio más universal, según el cual todos los adolescentes con riesgo de no culminar sus estudios secundarios serían comprendidos, siendo la situación de pobreza un factor de riesgo a tener en cuenta pero no una condición necesaria para recibir el apoyo. En consecuencia, este criterio incluye a todos los adolescentes de 15 a 17 años que trabajan, a todos los que no asisten al sistema educativo (trabajen o no), a los que son padres o madres, así como a aquellos que tienen al menos uno de los factores de riesgo FR1 (trayectoria con rezago y/o busca trabajo) y simultáneamente al menos uno de los factores de riesgo FR2 (bajo clima educativo y/o situación de pobreza en el hogar).

**Cuadro 16:**  
**Resumen de los tres criterios de focalización propuestos**

<i>Criterio de focalización A</i>
<p>Los beneficiarios serán aquellos adolescentes (15 a 17 años) que habiendo culminado primaria y no el ciclo básico de secundaria, cumplan con las dos condiciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El/la adolescente se encuentra en al menos una de las siguientes situaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabaja</li> <li>• No asiste al sistema educativo</li> <li>• Tienen hijos o están esperando un hijo</li> </ul> </li> <li>2) Bajos ingresos: el hogar pertenece al primer quintil de la distribución de ingresos (sin contar los ingresos que pueda tener el propio adolescente por su trabajo)</li> </ol>
<i>Criterio de focalización B</i>
<p>Los beneficiarios serán aquellos adolescentes (15 a 17 años) que habiendo culminado primaria y no el ciclo básico de secundaria, cumplan con las dos siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El/la adolescente se encuentra en al menos una de las siguientes situaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabaja</li> <li>• No asiste al sistema educativo</li> <li>• Tienen hijos o están esperando un hijo</li> <li>• Tiene al menos uno de los factores de riesgo FR1 y simultáneamente al menos uno de los factores de riesgo FR2: <ul style="list-style-type: none"> <li>FR1: i) rezago en los estudios</li> <li>ii) se encuentra buscando trabajo;</li> <li>FR2: i) bajo clima educativo en el hogar (los adultos del hogar tienen un promedio de años de educación inferior a los 9 años)</li> <li>ii) hogar en situación de pobreza (sin contar los ingresos que pueda tener el propio adolescente por su trabajo)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>2) Bajos ingresos: el hogar pertenece al primer quintil de la distribución de ingresos (sin contar los ingresos que pueda tener el propio adolescente por su trabajo)</li> </ol>
<i>Criterio de focalización C</i>
<p>Los beneficiarios serán aquellos adolescentes (15 a 17 años) que habiendo culminado primaria y no el ciclo básico de secundaria, cumplan con al menos una de las condiciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabaja</li> <li>• No asiste al sistema educativo</li> <li>• Tienen hijos o están esperando un hijo</li> <li>• Tiene al menos uno de los factores de riesgo FR1 (rezago y/o busca trabajo) y, simultáneamente, al menos uno de los factores de riesgo FR2 (bajo clima educativo y/o situación de pobreza en el hogar)</li> </ul>



**Cuadro 17:**  
**Número estimado de adolescentes que cumplen con cada uno de los criterios de focalización en el año 2008.**

Edad	Criterio de focalización		
	Criterio A	Criterio B	Criterio C
15	5.235	10.045	17.746
16	6.089	10.114	20.276
17	6.592	8.638	16.826
<b>Total</b>	<b>17.915</b>	<b>28.797</b>	<b>54.852</b>

Fuente: estimaciones en base a la ECH y proyecciones de población

En el cuadro 17 se presenta el número estimado de beneficiarios que tendría la beca según cada uno de los criterios de focalización discutidos, para el año 2008. En cuanto al número de beneficiarios estimado con cada uno de los criterios se observa, como era esperable, que el número es mucho mayor con el criterio B que con el A, ya que el primero incluye a los beneficiarios del A pero suma a quienes tienen factores de riesgo; y el criterio C incluye a todavía más personas porque no requiere que la persona viva en un hogar de bajos ingresos (20% de la población de menos ingresos) para ser beneficiario.

En cuanto a la desagregación de los beneficiarios por edades, puede observarse en el cuadro 17 que el porcentaje de beneficiarios aumenta con la edad, frenándose el incremento luego de los 16 años, edad a partir de la cual disminuye el número de beneficiarios. La mayor participación a medida que aumenta la edad se debe a que la proporción de adolescentes que trabaja, así como la proporción que no asiste al sistema educativo y los que asisten con rezago, aumentan con la edad. La proporción de adolescentes que tienen hijos también es mayor en las edades mayores, aunque estos tienen muy poca incidencia porque son un porcentaje muy bajo. Por su parte, la menor incidencia de las situaciones de pobreza y de bajos ingresos a medida que aumenta la edad, y la menor proporción que no ha culminado el ciclo básico de secundaria, explicaría el descenso en el número de beneficiarios a partir de los 17 años en los criterios B y C..

Sin embargo, tal como se observa en el cuadro 18, la cantidad de personas que satisfacen los criterios de focalización puede variar según el año, por lo que el número de beneficiarios en los años por venir puede no ajustarse a las mismas proporciones que las estimaciones realizadas para 2008. Para poder contar con una estimación más estructural de la proporción de beneficiarios que nos permita proyectar el número de beneficiarios hacia los próximos cinco años, se realizaron estimaciones para los últimos tres años. Esto nos permite contar con el promedio de los últimos tres años, y también nos permite analizar cuáles fueron los factores que hacen variar el número de personas que cumplen con cada uno de los criterios de focalización para estos años, los cuales también podrían hacer variar la proporción de adolescentes a ser comprendidos en el programa en los próximos años. En el cuadro 18 se presentan las estimaciones para los años 2006 a 2008 y el promedio de los tres años, y en el cuadro A.7.1 del anexo se presenta la cantidad de personas que cumplen cada una de las condiciones establecidas en los criterios de focalización en los años 2006 a 2008.

**Cuadro 18:**  
**Número estimado de adolescentes que cumplen con cada uno de los criterios de focalización, años 2006 a 2008 y promedio de los tres años**

Año	Criterio de focalización		
	Criterio A	Criterio B	Criterio C
2006	17.656	27.667	53.490
2007	18.964	29.597	56.686
2008	<b>17.915</b>	<b>28.797</b>	<b>54.852</b>
<b>Promedio</b>	<b>18.178</b>	<b>28.687</b>	<b>55.009</b>

Fuente: estimaciones en base a la ECH y proyecciones de población

En el cuadro 19 se presentan los potenciales beneficiarios de la beca de acuerdo a la información de 2008, desagregados por el grado de secundaria que cursan o deberían encontrarse cursando.

**Cuadro 19:**  
**Número estimado de adolescentes que cumplen con cada uno de los criterios de focalización por grado que cursan o deberían cursar, año 2008.**

Grado	Criterio de focalización		
	Criterio A	Criterio B	Criterio C
1°	11.292	15.438	25.287
2°	3.760	8.055	16.307
3°	2.863	5.304	13.258
<b>Total</b>	<b>17.915</b>	<b>28.797</b>	<b>54.852</b>

Fuente: ECH 2008 y proyecciones de población.

Según el criterio de focalización A, que se focaliza principalmente en quienes no asisten o trabajan, más del 60% deberían estar cursando primer año de secundaria. Asimismo, de acuerdo con el criterio de focalización B, más de la mitad de los mismos debería estar cursando también primer año de secundaria. Estos adolescentes o bien sólo terminaron primaria y dejaron de asistir, ya sea porque no empezaron el liceo o porque abandonaron sin poder terminar el primer año, o bien se encuentran cursando primero debido a que han repetido anteriormente.

Cabe destacar que a medida que la política se implemente y tenga impactos positivos, los adolescentes que reciben la beca irían avanzando de grado, por lo que se incrementaría el número de Acuerdos Educativos y de becas en los grados más altos y una parte entraría en el bachillerato. Una posible estrategia de implementación sería comenzar implementándola sólo en primer año de ciclo básico, lo cual implica cubrir una parte importante de la población objetivo y al mismo tiempo facilita la implementación inicial, e ir incorporando los grados siguientes de ciclo básico a medida que esa generación va avanzando; al tiempo que se implementaría el programa en bachillerato sólo para aquellos estudiantes que ingresaron al programa cuando aún cursaban ciclo básico.

## 7.2 Estimación de los costos del programa

### 7.2.1 Cantidad y costos estimados de los equipos socioeducativos

Como fue planteado, la conformación de equipos socioeducativos constituye una herramienta central para el desarrollo de las acciones propuestas, particularmente del Acuerdo Educativo y de los proyectos de centro con participación de los y las adolescentes, familias y comunidad. Recordamos que los Acuerdos Educativos (con y sin Beca de estudio) se proponen para los adolescentes de 12 a 17 años.

En la medida que existen actualmente equipos multidisciplinarios fortalecidos en los liceos que están implementando el PIU aquí se realiza una estimación de los costos que supondría establecer equipos socioeducativos<sup>31</sup> en los demás liceos del país. A su vez, se considera que los liceos a construir<sup>32</sup> contarán con el programa PIU, por lo que también tendrían equipos socioeducativos de base, independientemente de la presente propuesta.

A partir de esto se propone, para la conformación de los equipos socioeducativos en cada centro, dos criterios:

1. En todos los liceos deberá existir una dupla socioeducativa con 25 horas semanales cada técnico (que denominamos dupla base), considerando que ya existe en los liceos del PIU y en los liceos que se construirán.
2. Se incorporará otra dupla socioeducativa cada 50 Acuerdos Educativos que se implementen en cada centro (incluyendo los liceos que ya participan del PIU), también con 25 horas semanales cada técnico.

De acuerdo a los criterios establecidos deberá asignarse duplas base en los liceos de CB no incluidos en el PIU y los liceos bachilleratos. Debemos tener en cuenta que existen liceos no integrados al PIU que cuentan con técnicos del perfil socioeducativo, por lo que la estimación que se realiza de los costos se encuentra por encima de las necesidades reales. Esto se debe a que no contamos con la información precisa de qué liceos y con qué carga horaria hay técnicos de dicho perfil.

**Cuadro 20**  
**Costo anual de la dupla socioeducativa base. En dólares<sup>33</sup> de 2009**

Costo anual total (1 dupla en cada uno de los liceos considerados)	Costo total en los 5 años del programa
3.408.750	17.043.750

<sup>31</sup> La estimación de los costos que implican los equipos técnicos (socioeducativos, tutores, equipo central del programa) consideran exclusivamente las remuneraciones anuales y ningún otro costo que pueda estar implicado.

<sup>32</sup> Este supuesto se basa en Llambí et al: *Dimensionamiento económico de la instauración en todo el país de centros educativos de enseñanza media de una escala tal que posibilite un vínculo más personalizado entre los adolescentes y la institución educativa*; Estudios prospectivos de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA); Infamilia; 2009.

<sup>33</sup> Valor del dólar de octubre de 2009 = 20,80 pesos uruguayos.

La incorporación de duplas socioeducativas para la implementación de los Acuerdos Educativos en cada liceo depende de la definición de la población beneficiaria, establecida de acuerdo a alguno de los criterios de focalización planteados.

Para la estimación de los costos se supone que se remunera a cada técnico como grado 1 del escalafón de secundaria en 2009. Debe tenerse en cuenta que esto deberá ajustarse cada año con el crecimiento de los salarios de los docentes.

En los cuadros siguientes se presentan las diferentes necesidades de duplas socioeducativas y sus costos asociados, según criterio a utilizar, para los 5 años del programa, de acuerdo a la estrategia planteada de implementación progresiva.

Dicha estrategia consiste en incorporar en el primer año del programa a los y las adolescentes en situación de vulnerabilidad educativa que cursan (o deberían cursar) el primer grado. Así, estarán incluidos en el primer año aquellos adolescentes que están inscriptos en primer grado o que son captados fuera del sistema y se reintegran en dicho nivel (o sea, con último año aprobado 6° de escuela). El segundo año del programa contará con los y las adolescentes de segundo grado (misma generación que el primer año más repetidores de segundo grado del primer año de implementación del programa) y con los del primer grado (nuevos alumnos de secundaria y repetidores de primer año). Así, el tercer año del programa cubriría estudiantes de primero, segundo y tercer grado.

La estimación de los costos de la implementación de los equipos socioeducativos posee la complejidad de no conocer a priori la cantidad de adolescentes en cada liceo que son potenciales participantes de Acuerdos Educativos, por lo que no es posible ajustar totalmente la cantidad de duplas que serán necesarias para atender a esta población. Por lo tanto, se estima de acuerdo a la cantidad total de potenciales participantes.

A la hora de la implementación deberá tenerse en cuenta la presencia de diversas cantidades de Acuerdos Educativos en cada centro y, por lo tanto, la cantidad adecuada de duplas técnicas en cada caso. En el mismo sentido, debe considerarse las características del contexto comunitario de cada liceo para definir concretamente cuánto es necesario fortalecer a dichos equipos.

Por otro lado, como puede observarse la propuesta que se realiza requiere de incorporar o aumentar la participación de un número importante de técnicos que puedan cumplir el rol socioeducativo. Esto puede constituir una dificultad importante, en momentos en que el mercado de trabajo para estudiantes avanzados y profesionales universitarios se encuentra prácticamente en pleno empleo.

**Cuadro 21**  
**Cantidad y costos aproximados de duplas socioeducativas para la implementación de los**  
**Acuerdos Educativos (por encima de la dupla base), según criterio de focalización.**  
**. En dólares de 2009.**

*Criterio de focalización A*

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total 5 años</b>
1°	12.667	12.667	12.667	12.667	12.667	<b>63.335</b>
2°		6.553	6.553	6.553	6.553	<b>26.210</b>
3°			5.433	5.433	5.433	<b>16.299</b>
4°				4.618	4.618	<b>9.236</b>
5°					3.925	<b>3.925</b>
6°						
<b>Total</b>	<b>12.667</b>	<b>19.220</b>	<b>24.653</b>	<b>29.271</b>	<b>33.196</b>	<b>119.006</b>
<b>Total duplas socio educativas</b>	<b>254</b>	<b>385</b>	<b>493</b>	<b>585</b>	<b>664</b>	<b>2.380</b>
<b>Total en U\$S</b>	<b>4.286.250</b>	<b>6.496.875</b>	<b>8.319.375</b>	<b>9.871.875</b>	<b>11.205.000</b>	<b>40.162.500</b>

*Criterio de focalización B*

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total 5 años</b>
1°	16.510	16.510	16.510	16.510	16.510	<b>82.550</b>
2°		11.543	11.543	11.543	11.543	<b>46.172</b>
3°			9.442	9.442	9.442	<b>28.326</b>
4°				8.026	8.026	<b>16.052</b>
5°					6.882	<b>6.882</b>
6°						
<b>Total</b>	<b>16.510</b>	<b>28.053</b>	<b>37.495</b>	<b>45.521</b>	<b>52.403</b>	<b>179.982</b>
<b>Total duplas socioeducativas</b>	<b>330</b>	<b>561</b>	<b>750</b>	<b>911</b>	<b>1049</b>	<b>3.600</b>
<b>Total en U\$S</b>	<b>5.568.750</b>	<b>9.466.875</b>	<b>12.656.250</b>	<b>15.373.125</b>	<b>17.701.875</b>	<b>60.750.000</b>

*Criterio de focalización C*

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total 5 años</b>
1°	26.093	26.093	26.093	26.093	26.093	<b>130.465</b>
2°		21.338	21.338	21.338	21.338	<b>85.352</b>
3°			20.309	20.309	20.309	<b>60.927</b>
4°				17.263	17.263	<b>34.526</b>
5°					14.674	<b>14.674</b>
6°						
<b>Total</b>	<b>26.093</b>	<b>47.431</b>	<b>67.740</b>	<b>85.003</b>	<b>99.677</b>	<b>325.944</b>
<b>Total duplas socioeducativas</b>	<b>522</b>	<b>949</b>	<b>1.355</b>	<b>1.700</b>	<b>1.994</b>	<b>6.519</b>
<b>Total en U\$S</b>	<b>8.808.750</b>	<b>16.014.375</b>	<b>22.865.625</b>	<b>28.687.500</b>	<b>33.648.750</b>	<b>110.008.125</b>

### **7.2.2 Cantidad y costos estimados de los equipos de docentes tutores**

La implementación de tutorías también podría concretarse en la conformación de equipos técnicos, que trabajarían con los y las adolescentes beneficiarios de las acciones aquí presentadas. Para la estimación de los costos se propone que cada tutor trabaje con 30 adolescentes durante todo el año, en grupos de 5 adolescentes. Por lo que cada tutor deberá contar con 20 horas semanales, que incluyen tiempo para la planificación y la articulación con equipo socioeducativo, adscriptos, la dirección y el cuerpo docente.

El PIU también ha incorporado tutorías dentro de sus acciones, con objetivos muy similares a los que se plantean en esta propuesta. Por lo tanto, es necesario estimar los costos de implementar tutorías para los y las adolescentes considerados en el presente estudio teniendo en cuenta que parte de ellos ya reciben tutorías en el marco del PIU.

Para ello es necesario establecer algunos supuestos que nos permitan acercarnos a una estimación, en función de los criterios de focalización y la estrategia de implementación que aquí se proponen. En primer lugar, se realiza el supuesto de que el PIU brinda tutorías a 19.000 adolescentes en cada uno de los 5 años considerados, con la misma distribución en los diferentes grados para cada uno de los años.

En segundo lugar, suponemos que de los 19.000 adolescentes atendidos por el PIU y considerados vulnerables al fracaso escolar, el criterio A de focalización capta solo una parte, mientras que los criterios B y C los captan en su totalidad. De estos 19.000 adolescentes (todos estudiantes de Ciclo Básico con rezago), el criterio A captaría a aquellos que trabajan y/o tienen hijos y pertenecen al quintil más pobre<sup>34</sup>.

Los cuadros a continuación resumen las cantidades y costos que implica la implementación de duplas de tutorías para la población que se estudia, bajo el supuesto de que ninguno de los adolescentes considerados en este estudio las recibe actualmente (escenario 1) y luego con los supuestos arriba mencionados respecto de la cobertura del PIU (escenario 2). La presentación de ambos escenarios se realiza simplemente para dimensionar las necesidades originales de los y las adolescentes entre 12 y 17 años que hemos considerado, para luego estimar el aumento de las tutorías por encima de lo que el PIU desarrolla en 2008.

---

<sup>34</sup> Para estimar la cantidad de los 19.000 adolescentes que capta el criterio A se realiza un supuesto a partir de la información de la ENHA 2006 y, particularmente, de los análisis realizados sobre la educación y sobre el trabajo infantil.

- **Escenario 1:** ninguno de los adolescentes potenciales beneficiarios recibe actualmente tutorías.

**Cuadro 22**  
**Cantidad y costos aproximados de tutores, según criterio de focalización.**  
**En dólares de 2009.**

*Criterio de focalización A*

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total 5 años
1°	12.667	12.667	12.667	12.667	12.667	63.335
2°		6.553	6.553	6.553	6.553	26.210
3°			5.433	5.433	5.433	16.299
4°				4.618	4.618	9.236
5°					3.925	3.925
6°						
<b>Total</b>	<b>12.667</b>	<b>19.220</b>	<b>24.653</b>	<b>29.271</b>	<b>33.196</b>	<b>119.006</b>
<b>Total tutores</b>	<b>422</b>	<b>641</b>	<b>822</b>	<b>976</b>	<b>1.107</b>	<b>3.967</b>
<b>Total en U\$S</b>	<b>2.848.500</b>	<b>4.326.750</b>	<b>5.548.500</b>	<b>6.588.000</b>	<b>7.472.250</b>	<b>26.777.250</b>

*Criterio de focalización B*

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total 5 años
1°	16.510	16.510	16.510	16.510	16.510	82.550
2°		11.543	11.543	11.543	11.543	46.172
3°			9.442	9.442	9.442	28.326
4°				8.026	8.026	16.052
5°					6.882	6.882
6°						
<b>Total</b>	<b>16.510</b>	<b>28.053</b>	<b>37.495</b>	<b>45.521</b>	<b>52.403</b>	<b>179.982</b>
<b>Total tutores</b>	<b>550</b>	<b>935</b>	<b>1.250</b>	<b>1.517</b>	<b>1.747</b>	<b>6.000</b>
<b>Total en U\$S</b>	<b>3.712.500</b>	<b>6.311.250</b>	<b>8.437.500</b>	<b>10.239.750</b>	<b>11.792.250</b>	<b>40.500.000</b>

*Criterio de focalización C*

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total 5 años
1°	26.093	26.093	26.093	26.093	26.093	130.465
2°		21.338	21.338	21.338	21.338	85.352
3°			20.309	20.309	20.309	60.927
4°				17.263	17.263	34.526
5°					14.674	14.674
6°						
<b>Total</b>	<b>26.093</b>	<b>47.431</b>	<b>67.740</b>	<b>85.003</b>	<b>99.677</b>	<b>325.944</b>
<b>Total tutores</b>	<b>870</b>	<b>1.581</b>	<b>2.258</b>	<b>2.833</b>	<b>3.323</b>	<b>10.865</b>
<b>Total en U\$S</b>	<b>5.872.500</b>	<b>10.671.750</b>	<b>15.241.500</b>	<b>19.122.750</b>	<b>22.430.250</b>	<b>73.338.750</b>

- **Escenario 2:** los adolescentes integrados a liceos PIU ya reciben tutorías y no son incorporados en esta estimación.

A continuación se presenta la estimación de los costos asociados a los docentes tutores bajo el supuesto de que todos los adolescentes que concurren a liceos donde se implementa el programa PIU y son potenciales beneficiarios de la propuesta que aquí se presenta, ya reciben tutorías. Por lo tanto no son considerados para la estimación de los costos.

Como se señala más arriba suponemos que de los 19.000 adolescentes atendidos por el PIU y considerados vulnerables al fracaso escolar, el criterio A de focalización capta solo una parte, mientras que los criterios B y C los captan en su totalidad. De estos 19.000 adolescentes (todos estudiantes de Ciclo Básico con rezago), el criterio A captaría a aquellos que trabajan y/o tienen hijos y pertenecen al quintil más pobre.

**Cuadro 23**  
**Cantidad y costos aproximados de tutores, según criterio de focalización.**  
**En dólares de 2009.**

*Criterio de focalización A*

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total 5 años</b>
Total de adolescentes	7.014	7448	12.881	17.499	21.424	66.266
Total tutores	234	248	430	583	714	2.209
Total en U\$S	1.579.500	1.674.000	2.902.500	3.935.250	4.819.500	14.910.750

*Criterio de focalización B*

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total 5 años</b>
Total de adolescentes	7.010	15.003	18495	26.521	33.403	99.712
Total tutores	234	500	616	884	1.113	3.324
Total en U\$S	1.579.500	3.375.000	4.158.000	5.967.000	7.512.750	22.437.000

*Criterio de focalización C*

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total 5 años</b>
Total de adolescentes	16.593	33.931	48.740	66.003	80.677	245.944
Total tutores	553	1.131	1.625	2.200	2.689	8.198
Total en U\$S	3.732.750	7.634.250	10.968.750	14.850.000	18.150.750	55.336.500



### 7.2.3 Alternativas para el monto de las becas

En el capítulo 5 se propuso que el monto de la beca se fije de acuerdo a dos criterios paralelos: cubrir el costo de oportunidad de no trabajar por parte del adolescente y satisfacer las necesidades materiales para poder estudiar. En este sentido es conveniente tener en cuenta que una parte de estos costos, aunque relativamente menor, será cubierta por las nuevas asignaciones familiares, que cubren a los adolescentes del primer quintil de ingresos.

Se sugieren dos estructuras de incentivos alternativas para el programa de becas. Una primera propuesta es que la beca aumente con los años curriculares (*beca por grado*), lo que puede realizarse otorgando un monto de beca mayor con cada año curricular aprobado. Además de ser un estímulo para que los estudiantes se esfuercen para pasar de año, es también una forma de internalizar el hecho de que el costo de oportunidad de no trabajar, el salario, aumenta con la edad. Una propuesta alternativa es que la beca aumente directamente con la edad del beneficiario (*beca por edad*). Esta propuesta se basa en que el salario que ganan los adolescentes que trabajan es sustantivamente mayor cuanto mayor es la edad del individuo, por lo que para los adolescentes de mayores edades el costo de oportunidad de estudiar y no trabajar es mayor. Si se establecen montos de la beca incrementales según la edad, se genera una estructura de incentivos más adecuada para competir con la inserción laboral del adolescente.

Por estos motivos, para diseñar ambas propuestas se tuvieron en cuenta los salarios promedio que reciben los adolescentes que trabajan según su edad, que se presentan en el cuadro 24. Estos salarios promedio oscilan entre alrededor de 1000 pesos para los más jóvenes, hasta los 2400 pesos para los de 17 años, siendo más bajos en el caso de los adolescentes que viven en hogares pobres, en cuyo caso los salarios oscilan entre 800 y 1500 pesos uruguayos (valores medidos en pesos corrientes de 2008).

**Cuadro 24:**  
**Salario promedio de los adolescentes y jóvenes que trabajan, por edad según región de residencia y situación de pobreza (en pesos, año 2008).**

Edad	Total		Montevideo		Interior	
	Total	Pobres	Total	Pobres	Total	Pobres
<b>15 a 17 años</b>						
15	1522	1258	1509	1358	1529	1164
16	1667	1388	1267	1380	1895	1397
17	2353	1486	2143	1611	2473	1380
<b>18 a 21 años</b>						
18	3673	2244	3310	2448	3953	1974
19	4630	2924	4723	3319	4551	2302
20	5432	3194	5694	3713	5182	2433
21	6122	3432	6275	3734	5965	2977

Fuente: ECH

En función de estos datos, se propone para la *beca por grado* una estructura de becas cuyo monto aumenta según el año que se está cursando, teniendo un aumento mayor al pasar al bachillerato, por lo que los aumentos más grandes de la beca se producen en los grados con

mayor deserción: en el primer año de cada ciclo de secundaria. En el cuadro 25 se presenta la estructura propuesta a valores de 2008, para que sean comparables con los salarios que se presentaron en el cuadro anterior. En el primer año de ciclo básico se comienza a recibir la beca, y luego aumenta un 10% con cada año aprobado, salvo en el caso de cuarto año (primer año de segundo ciclo), en el que aumenta un 20% respecto a la beca que se recibe al cursar 3er año.

**Cuadro 25:**  
**Propuesta de monto de la *beca por grado* e incrementos respecto al monto correspondiente al grado previo (en pesos año 2008 y año 2009).**

Grado	Monto en pesos 2008	Incremento	Monto en pesos 2009 (*)
1°	1200		1403
2°	1320	10%	1544
3°	1452	10%	1698
4°	1742	20%	2038
5°	1917	10%	2242
6°	2108	10%	2466

Nota: monto de la beca ajustado a octubre de 2009, a partir de la variación del Índice Medio de Salarios respecto al promedio de 2008.

La estructura de la *beca por edad* que se propone se presenta en el cuadro 26. Ésta guarda una relación más estrecha con los niveles salariales de los adolescentes de acuerdo a su edad. En el cuadro se incluye el monto correspondiente a los 18 años o más debido a que, si para ingresar al programa la persona debe ser menor de edad, una vez que ingresó debería mantener la beca hasta culminar secundaria (en tanto no incumpla con las condiciones acordadas).

**Cuadro 26:**  
**Propuesta de monto de la *beca por edad* e incrementos respecto al monto correspondiente a un año menos de edad (en pesos año 2008 y año 2009).**

Edad	Monto en pesos 2008	Incremento	Monto en pesos 2009 (*)
15	1200	20%	1403
16	1440	20%	1684
17	1728	20%	2021
18 o más	2074	20%	2425

Nota: monto de la beca ajustado a octubre de 2009, a partir de la variación del Índice Medio de Salarios respecto al promedio de 2008.

En cuanto al mecanismo de indexación de las becas, existen diversas alternativas. El monto de las asignaciones familiares, por ejemplo, es ajustado de acuerdo al índice de precios al consumo, lo cual concuerda con el objetivo de asegurar un mínimo nivel de consumo a las familias. En el caso de este programa de becas, sería deseable además que el monto de la beca guarde cierta relación con los salarios del mercado, para poder mantener su potencial como estímulo a que los adolescentes no trabajen. Por este motivo una alternativa puede ser establecer un mecanismo de ajuste en función del índice medio de salarios.

#### **7.2.4 Proyección de costo de la implementación del programa de becas**

La proyección de costos de la implementación del programa de becas se realiza a partir de las estimaciones de número de beneficiarios presentadas en la sección anterior, suponiendo una implementación incremental: en el primer año se implementa sólo en primer año de ciclo básico, en el segundo año se implementa en segundo y tercero, en el tercer año se implementa en todo el ciclo básico, y a partir del cuarto año se implementa en el segundo ciclo de enseñanza secundaria (en este último caso exclusivamente para aquellos estudiantes que han ingresado al programa cuando estaban en Ciclo Básico). Asimismo, para estimar los beneficiarios a partir del segundo año de implementación, se supuso que la tasa de repetición y abandono de quienes participan en el programa se reduce en un 15%, de forma de ajustar la cantidad de becas por grado al incremento que se produciría en el número de personas que asiste en cada grado. En 2007 las tasas de repetición en secundaria pública del total del país se ubicaron entre 21% y 26% según el grado, y las tasas de abandono (estudiantes con más de 50 inasistencias) se ubicaron alrededor del 5%. Para el cálculo de los participantes en el programa se supone que la suma de ambas tasas se reduce de cerca de 30% a 15% en todos los grados del ciclo básico.

Los costos directos del programa de becas se presentan para cada uno de los criterios de focalización propuestos (A, B y C), para cada uno de los dos tipos de becas propuestos (*beca por grado* y *beca por edad*). Sin embargo, en la implementación podrían buscarse escenarios intermedios, por ejemplo manejando indicadores de situación socio-económica de la familia con diferentes umbrales, o definiendo criterios adicionales para definir a los estudiantes con riesgo de fracaso escolar.

Las estimaciones de costos se presentan sin los ajustes que podrían darse en cada año en función del Índice Medio de Salarios o algún otro criterio de indexación, sino que fueron estimados a partir del valor actual (octubre de 2009) de las becas.

**Cuadro 27:**

**Cantidad de beneficiarios y costos directos estimados del programa de *becas por grado*, por año y para el total del programa, según criterio de focalización (en personas y en dólares a precios de octubre de 2009).**

*Criterio de Focalización A*

Grado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total quinquenio
1°	8.005	8.005	8.005	8.005	8.005	<b>40.023</b>
2°	-	5.456	5.456	5.456	5.456	<b>21.823</b>
3°	-	-	5.223	5.223	5.223	<b>15.669</b>
4°	-	-	-	4.618	4.618	<b>9.236</b>
5°	-	-	-	-	3.925	<b>3.925</b>
6°	-	-	-	-	-	-
<b>Nro. total de becas</b>	<b>8.005</b>	<b>13.460</b>	<b>18.683</b>	<b>23.302</b>	<b>27.227</b>	<b>90.677</b>
<b>Costo en USD</b>	<b>5.399.243</b>	<b>9.449.156</b>	<b>13.712.949</b>	<b>18.237.802</b>	<b>22.468.917</b>	<b>69.268.066</b>

*Criterio de Focalización B*

Grado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total quinquenio
1°	11.995	11.995	19.238	11.995	11.995	<b>67.216</b>
2°	-	10.414	18.875	10.414	10.414	<b>50.118</b>
3°	-	-	19.155	9.128	9.128	<b>37.410</b>
4°	-	-	-	8.026	8.026	<b>16.051</b>
5°	-	-	-	-	6.822	<b>6.822</b>
6°	-	-	-	-	-	-
<b>Nro. total de becas</b>	<b>11.995</b>	<b>22.409</b>	<b>57.268</b>	<b>39.562</b>	<b>46.384</b>	<b>177.617</b>
<b>Costo en USD</b>	<b>8.090.555</b>	<b>15.821.244</b>	<b>42.624.326</b>	<b>31.136.178</b>	<b>38.489.295</b>	<b>136.161.598</b>

*Criterio de Focalización C*

Grado	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total quinquenio
1°	19.238	19.238	19.238	19.238	19.238	<b>96.189</b>
2°	-	18.875	18.875	18.875	18.875	<b>75.500</b>
3°	-	-	19.155	19.155	19.155	<b>57.465</b>
4°	-	-	-	17.263	17.263	<b>34.526</b>
5°	-	-	-	-	14.674	<b>14.674</b>
6°	-	-	-	-	-	-
<b>Nro. total de becas</b>	<b>19.238</b>	<b>38.113</b>	<b>57.268</b>	<b>74.531</b>	<b>89.204</b>	<b>278.353</b>
<b>Costo en USD</b>	<b>12.976.219</b>	<b>26.987.187</b>	<b>42.624.326</b>	<b>59.538.736</b>	<b>75.355.121</b>	<b>217.481.588</b>

Fuente: Número de beneficiarios estimado a partir de ECH y proyecciones de población. Costos expresados en dólares de octubre de 2009.

**Cuadro 28:**

**Cantidad de beneficiarios y costos directos estimados del programa de *becas por edad*, por año y para el total del del programa, según criterio de focalización (en personas y en dólares a precios de octubre de 2009).**

*Criterio de focalización A*

<b>Edad</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total primeros 5 años</b>
15	4.077	5.407	6.007	6.186	6.337	<b>28.014</b>
16	3.928	6.010	6.962	7.472	7.905	<b>32.277</b>
17	-	2.043	3.987	4.787	5.475	<b>16.283</b>
18 o más	-	-	1.737	4.857	7.510	<b>14.104</b>
<b>Nro. total de becas</b>	8.005	13.460	18.683	23.302	27.227	<b>90.677</b>
<b>Costo en USD</b>	<b>5.929.838</b>	<b>10.498.297</b>	<b>15.578.039</b>	<b>20.535.611</b>	<b>24.749.547</b>	<b>77.291.332</b>

*Criterio de focalización B*

<b>Edad</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total primeros 5 años</b>
15	6.925	10.285	11.004	11.271	11.498	<b>50.984</b>
16	5.069	9.092	11.741	12.352	12.872	<b>51.126</b>
17	-	3.032	6.215	8.466	10.380	<b>28.092</b>
18 o más	-	-	2.577	7.473	11.635	<b>21.685</b>
<b>Nro. total de becas</b>	11.995	22.409	31.537	39.562	46.384	<b>151.886</b>
<b>Costo en USD</b>	<b>8.775.386</b>	<b>17.244.413</b>	<b>25.970.939</b>	<b>34.541.472</b>	<b>41.826.424</b>	<b>128.358.635</b>

*Criterio de focalización C*

<b>Edad</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total primeros 5 años</b>
15	10.742	17.513	19.045	20.027	20.861	<b>88.187</b>
16	8.496	15.567	22.217	23.520	24.627	<b>94.427</b>
17	-	5.033	11.728	17.380	22.184	<b>56.324</b>
18 o más	-	-	4.278	13.605	21.532	<b>39.415</b>
<b>Nro. total de becas</b>	19.238	38.113	57.268	74.521	89.204	<b>278.353</b>
<b>Costo en USD</b>	<b>14.124.025</b>	<b>29.306.066</b>	<b>47.215.876</b>	<b>65.298.116</b>	<b>80.668.020</b>	<b>236.612.104</b>

### ***7.2.5 Cantidad y costos estimados de los proyectos de centro: transferencia de recursos de ejecución local y participativa***

Para lograr una mejor integración a la educación media de los y las adolescentes económicamente activos o que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo, se incorpora como una de las propuestas el desarrollo de planificaciones y proyectos de centro. Si bien existe un componente en el PIU asociado a la transferencia de recursos para la ejecución de acciones decididas por el centro, lo que aquí se propone pretende fomentar la planificación participativa a nivel de cada liceo.

La diferencia más importante entre la propuesta que se realiza y dicho componente del PIU es que la primera tiene como principal objetivo hacer del liceo un espacio más atractivo y continentador para el adolescente, donde su participación es un aspecto clave. Esto implica, entre otras cosas, que los recursos que se destinen a dicho proyecto no serán invertidos necesariamente en rubros asociados a las necesidades materiales de los estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad, sino en aquellos aspectos que sean necesarios para desarrollar el proyecto de centro y que, por lo tanto, cuenten con la aprobación de los estudiantes.

A pesar de ello, el dimensionamiento económico de la propuesta de proyectos de centro se realiza a partir de la experiencia del PIU, ya que constituye el antecedente o referencia más cercana. De hecho, entendemos que lo que aquí se propone puede ser una modificación o profundización del componente de dicho programa, sin requerir modificaciones importantes en los recursos financieros que se transfieren a cada liceo.

A su vez, la diversidad de proyectos que podrían generarse hace imposible prever montos de dinero a transferir. Por otro lado, esta propuesta de diseño e implementación participativa de proyectos supone también aprender a gestionar los recursos que se disponen.

Es así que se propone destinar U\$S 3.200 por año para cada centro, contra presentación del proyecto. Por lo que esta acción implicaría un costo anual aproximado de U\$S 896.000.

### ***7.2.6 Costo estimado del equipo central del programa***

Para la implementación de la propuesta de Acuerdo Educativo, incluyendo transferencia de beca de estudio, equipos socioeducativos, docentes tutores y proyectos de centro, se propone la instalación de un equipo técnico pequeño, con capacidad para la gestión, la administración, la articulación interinstitucional, la innovación metodológica y el monitoreo y evaluación permanente.

Establecer un equipo central pequeño se basa en que, por un lado, una de las claves de la propuesta está en que ésta se incorpore en el sistema y la institucionalidad educativa formal de nivel medio, por lo que también deberá utilizar los recursos con los que esta última cuenta. Se propone así un equipo con:

- 1 coordinador/a general
- 1 administrador/a
- 1 secretario/a

- 1 coordinador de tutorías
- 1 coordinador de equipos socioeducativos
- 1 coordinador de evaluación y monitoreo
- 1 equipo técnico, que varía en función de la cantidad de población atendida (asociada a los criterios de focalización)

Se supone que todos los integrantes de este equipo tendrían 30 hs semanales.

**Cuadro 29**  
**Costos totales según criterio de focalización. Escenario 2. En dólares de 2009.**

<b>Criterio</b>	<b>A (con 5 técnicos)</b>	<b>B (con 7 técnicos)</b>	<b>C (con 8 técnicos)</b>
Costos para los 5 años del programa	926.510	1.048.480	1.109.465

El valor hora de todos los integrantes de este equipo se establecieron aproximándose a cargos similares en distintos programas que hoy se implementan. Por lo tanto, constituye un panorama inicial pero no una estimación precisa de los costos reales.

### **7.2.7 Síntesis de los costos del programa**

Se presentan aquí los cuadros resúmenes de los costos aproximados de las propuestas realizadas. Para ello se utilizó el criterio A de focalización, debido a que es el más restringido y el único viable de implementar en el corto y mediano plazo.

Se optó también por presentar la síntesis considerando la actual implementación del programa PIU (escenario 2) para el cálculo de los docentes tutores.

El primer cuadro contiene el programa de *becas por edad*, mientras que el segundo contiene la opción de *becas por grado*.

**Cuadro 30**  
**Total de costos para la implementación del Programa, por componente, para cada año de ejecución, según el Criterio de focalización A, becas por edad. En dólares de 2009.**

<b>Componente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>
Becas (por edad)	5.929.838	10.498.297	15.578.039	20.535.611	24.749.547
Duplas socio educativas base	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750
Duplas socio educativas Acuerdo Educativo	4.286.250	6.496.875	8.319.375	9.871.875	11.205.000
Duplas tutores (escenario 2)	1.579.500	1.674.000	2.902.500	3.935.250	4.819.500
Proyectos de centro	896.000	896.000	896.000	896.000	896.000
Equipo central del programa	185.302	185.302	185.302	185.302	185.302
<b>Total</b>	<b>16.285.640</b>	<b>23.159.224</b>	<b>31.289.966</b>	<b>38.832.788</b>	<b>45.264.099</b>

**Cuadro 31****Total de costos para la implementación del Programa por componente, para cada año de ejecución, según el Criterio de focalización A y becas por grado. En dólares de 2009.**

<b>Componente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>
Becas (por grado que cursa)	5.399.243	9.449.156	13.712.949	18.237.802	22.468.917
Duplas socio educativas base	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750
Duplas socio educativas Acuerdo Educativo	4.286.250	6.496.875	8.319.375	9.871.875	11.205.000
Duplas tutores (escenario 2)	1.579.500	1.674.000	2.902.500	3.935.250	4.819.500
Proyectos de centro	896.000	896.000	896.000	896.000	896.000
Equipo central del programa	185.302	185.302	185.302	185.302	185.302
<b>Total</b>	<b>15.755.045</b>	<b>22.110.083</b>	<b>29.424.876</b>	<b>36.534.979</b>	<b>42.983.468</b>



### **7.3 Impactos esperados sobre los ingresos futuros y la pobreza**

#### ***La importancia de los retornos a la educación en los ingresos salariales***

Durante la década de los 70 con el desarrollo de la teoría del capital humano, se comenzó a poner énfasis en el vínculo entre el nivel de las remuneraciones y la educación. La misma justifica los diferentes niveles de remuneración de personas con distinto nivel de calificación, ya que una mayor educación implica una mayor productividad, y por ende los necesarios incentivos que se deben establecer para que las personas inviertan tiempo y dinero en su formación.

Por otro lado, la literatura empírica ha tratado extensamente el vínculo entre los retornos a la educación y la desigualdad salarial. En sus orígenes las explicaciones se centraron en el exceso de demanda relativa de trabajadores calificados como consecuencia del cambio tecnológico (Katz y Murphy, 1992, Juhn *et al.* 1993). Otras explicaciones han estado orientadas a los cambios en los niveles de apertura externa y en el comercio norte-sur, dados por el incremento en los países desarrollados de la oferta relativa de trabajadores calificados, y por ende en el incremento en las ventajas comparativas de la producción de bienes intensivos en ese factor (Word, 1995). Al “efecto precio” recién comentado, otros trabajos incorporan el “efecto cantidad” o sea aquel que tiene en cuenta la composición de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, para un nivel dado de retornos a la educación, si aumenta la dispersión en los años de educación alcanzados también lo hará la desigualdad salarial (Autor *et al.*, 2005).

En Uruguay, los retornos a la educación han mostrado una evolución creciente en los últimos años. Constituye un aspecto conocido su importancia relativa a la hora de explicar los diferenciales salariales (Arim y Zoppolo, 2000; Bucheli, Alves *et al.*, 2009a, Alves *et al.*, 2009b). El proceso de acumulación de capital humano que se realiza durante la adolescencia condiciona entonces el desempeño futuro de los individuos dentro del mercado laboral. En esta sección ilustraremos con algunos ejemplos las distintas trayectorias esperadas, en términos de ingresos salariales, en función del máximo nivel educativo alcanzado, para más adelante analizar los impactos que un programa de becas que apuntara a reducir la deserción en la enseñanza media pueda tener sobre la capacidad futura de generar ingresos.

Utilizaremos la metodología propuesta por Breusch y Gray, la cual constituye un refinamiento de la medida de pobreza desarrollada por Haveman y Bershader. El enfoque se encuentra asociado al concepto de pobreza de activos (Birdsall *et al.*, 1997; Attanasio y Székely, 2002), se señalará que aquellos hogares cuyo ingreso potencial se encuentra debajo de la línea de pobreza se caracterizan como pobres estructurales, en tanto que dada la situación de la economía no es de esperar que logren obtener autónomamente los recursos necesarios para superar la privación, o en otras palabras no se visualizan canales de movilidad que permitan a las personas superar situaciones de vulnerabilidad. Como antecedente a la aplicación de esta metodología se encuentra el Informe de Desarrollo Humano del MERCOSUR (PNUD, 2009) el cual pone el acento fundamentalmente a la relación entre pobreza estructural y los factores demográficos.

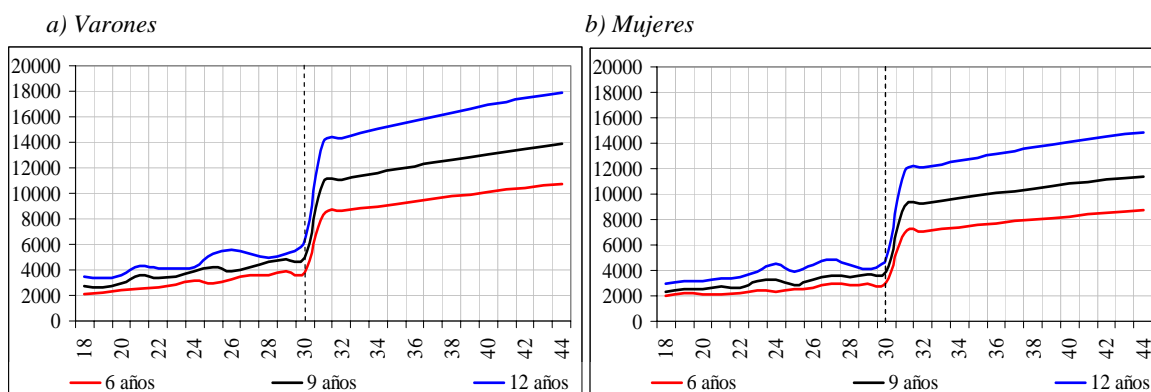
Un aspecto metodológico a resaltar es el supuesto que se realiza sobre la participación de los trabajadores en el mercado laboral. Dado que el objetivo de esta sección es observar la máxima capacidad para generar ingresos se supone que los trabajadores participan plenamente

en el mercado de trabajo, es decir trabajan 40 horas semanales. Realizamos las predicciones de los ingresos laborales por edades simples en base a estimaciones de ecuaciones salariales para varones y mujeres corrigiendo el sesgo de selección (los resultados se presentan en el Cuadro A.1 del Anexo IV). Asimismo, se realiza tipología que toman en cuenta la categoría de ocupación, el nivel de formalidad y los años de educación. En este último caso se supone que los años de educación alcanzados no se modifican conforme aumenta la edad de la persona, esto es que quien tiene 6 años de educación a los 18 años de edad no los incrementará y quien tiene 12 años de educación tampoco.

En la Gráfica 1 se muestran las predicciones de los ingresos laborales para varones y mujeres que tienen entre 18 y 45 años distinguiendo entre los que poseen 6, 9 y 12 años de educación. La evolución que se presenta refiere a personas que ingresan al mercado de trabajo como asalariados informales, y se establece que a los 30 años de edad se trasladan del sector informal al formal.

Se observa que tanto varones como mujeres, a los 18 años presentan ingresos que oscilan entorno a los 3000 pesos. Se espera que a los 30 años los ingresos de los varones sean de 6000 pesos entre quienes tienen 12 años de educación, mientras que apenas supere los 4000 pesos entre aquellos que poseen 6 años de educación. Similar relación, con ingresos algo inferiores, se da en el caso de las mujeres. En el párrafo anterior mencionamos que a los 30 años imponemos el hecho de que los trabajadores se desplazan del sector informal al formal. Para el caso de quienes tienen 12 años de educación ese desplazamiento implica un incremento en los ingresos de más del doble de lo que recibían como asalariados informales, mientras entre los varones ese incremento implica pasar de recibir 6000 a 14000 pesos, las remuneraciones de las mujeres se incrementan de 5000 a 12000 pesos. Los cambios en la formalidad implican un incremento en las remuneraciones de todos los grupos aunque entre quienes tienen menor educación en magnitudes más pequeñas. En el caso de los varones los incrementos van de 4000 a 8000 pesos y de 3000 a 7000 pesos entre las mujeres.

**Gráfica 21:**  
**Predicción de los ingresos laborales por edades simples según años de educación. (Asalariados informales hasta los 30 años y luego asalariado formal)**



Fuente: Elaborado en base a la ECH

Las estimaciones muestran que el incremento en tres años de educación para aquellos que inicialmente poseen 9 años de educación, manteniendo constante el resto de las características de los individuos -entre ellas la categoría ocupacional y si trabajan en condiciones de

formalidad o no-, entonces las remuneraciones se incrementarían entorno al 30% entre las mujeres y poco menos entre los varones. Un programa que permita incrementar las calificaciones, como en este caso, donde se busca que los beneficiarios culminen el segundo ciclo de educación media, presenta grandes ventajas en la medida que permite sustanciales incrementos de las potenciales remuneraciones que recibirán en el mediano plazo pero al mismo tiempo abre otras interrogantes. Por ejemplo, si estas políticas resultan suficientes para que las personas vivan su vida sin privaciones de ingresos en términos absolutos.

En la Grafica A.1 del Anexo se intentan dar indicios sobre este aspecto. Allí se muestran las evoluciones de las remuneraciones en los casos donde las personas se mantienen en todo el período como asalariados informales y como cuenta propistas sin local en contraste con el caso donde las personas se encuentran durante estos años trabajando como asalariados formales.

Los ingresos esperados son superiores, tanto entre varones como entre las mujeres, para los cuenta propistas sin local respecto a los asalariados informales, incrementándose las diferencias conforme aumentan los años de edad. Por ejemplo, en el caso de los varones con 9 años de educación, si a los 18 años trabaja como asalariado privado en condiciones de informalidad su ingreso esperado será de 3000 pesos mientras que si lo hace como cuenta propista el ingreso será de 4000 pesos. A los 44 años de edad, en cambio, los ingresos esperados serán de 6000 pesos entre los asalariados informales y de 9000 pesos entre los cuenta propistas. Diferente es lo que ocurre entre los asalariados privados formales, donde los años de educación ya diferencian las remuneraciones en los primeros años de edad, variando entre 4000 y 8000 pesos a los 18 años de edad, más aún a los 44 años donde los ingresos varían en función del sexo, entre quienes tienen 6 años de educación, de 8000 a 10000 pesos mientras los más educados tendrán remuneraciones que oscilarán entre los 16000 y 20000 pesos.

En todos los casos los máximos ingresos que se obtienen a los 44 años de edad, si la inserción laboral se da como cuenta propista sin local o asalariado informal, varía entre 6000 y 11000 pesos entre los más educados, y entre 4000 y 7000 pesos para quienes tienen 6 años de educación. Estas magnitudes representan entre dos y tres SMN según los años de educación alcanzados, dando cuenta de los bajos potenciales para generar ingresos, incluso entre aquellas personas con niveles de calificación intermedias (quienes terminan secundaria). Este aspecto llama la atención respecto a la necesidad de complementar los procesos formativos con la generación de puestos de trabajo de “buena calidad”, donde puedan insertarse personas con calificación media.

Para observar con más detalle los efectos de incrementos en los años de educación sobre la capacidad de generar ingresos, en lo que sigue se analizan en concreto los impactos que un programa de becas dirigido a adolescentes de 14 a 17 años que abandonaron el sistema educativo, tendría sobre sus ingresos laborales futuros.

### ***Programa de Becas, ingresos laborales y pobreza estructural***

En esta sección analizamos los efectos de implementar un programa de becas sobre aquellos adolescentes que abandonaron el sistema educativo. Para realizar la simulación se realizan una serie de supuestos que detallamos a continuación. Se trabaja con una hipótesis de máxima, esto es que el programa llega a toda la población objetivo propuesta. Por otro lado,

los efectos se miden suponiendo que ha transcurrido algunos años luego de implementado el programa, en tal sentido se trabaja como si la población con edad de culminar el liceo y que no alcanzó los 12 años de educación sí lo hubiese logrado. Otro aspecto que ha de ser tenido en cuenta a la hora de interpretar los resultados es que no se suponen cambios en la estructura productiva ni modificaciones en los ingresos reales de los hogares. Finalmente, se plantea la alternativa de que el programa alcance exclusivamente a adolescentes que vivan en hogares en condición de pobreza. Simulando estos nuevos resultados educativos se reestiman los ingresos salariales por hora y luego se supone que estas personas ingresan al mercado laboral, trabajando 40 horas semanales. En particular los escenarios que se suponen implican que han transcurrido 6 y 10 años desde la implementación del programa.

En el Cuadro 32 se identifica la población beneficiaria por edades simples. Cabe marcar que el número de beneficiarios total, en un momento dado del tiempo, no surge de la suma total de cada columna, es decir, no implica que los beneficiarios que allí se señalan reciban simultáneamente las becas. Los resultados deben interpretarse como el número de personas que en algún momento participó del programa, es decir el total de participantes luego de 10 años de haberse comenzado a implementar el programa. Así, por ejemplo, la persona que tiene 27 años de edad se supone que comenzó a recibir la beca como máximo 10 años atrás y culminó los 6 años de liceo.

**Cuadro 32**  
**Número de beneficiarios por edades simples**

	No beneficiario	Beneficiario	Beneficiario pobre
18	30,891	11,966	4,032
19	26,345	13,755	4,019
20	24,481	13,187	3,539
21	23,561	14,541	3,548
22	22,321	13,270	2,942
23	21,078	13,186	3,359
24	19,833	13,214	3,174
25	20,212	12,259	2,381
26	19,980	12,400	2,941
27	17,658	12,615	3,013
Total	226,360	130,393	32,948

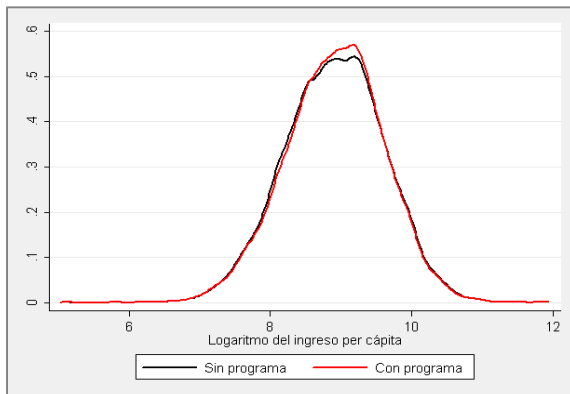
Fuente: Elaborado en base a la ECH

Una vez realizadas las predicciones de los ingresos laborales, incorporamos los efectos del programa de becas, agregamos dichos ingresos a los ingresos no laborales para así obtener los ingresos contrafactuales del hogar. En la Gráfica 22 se muestran los efectos transcurridos 10 años de comenzado a aplicarse el programa, cuando no se restringe los beneficiarios (parte a) y cuando solo se considera a los hogares pobres (parte b). En el primer caso se observa un incremento en el centro de la densidad, no existiendo movimientos en la parte alta de la distribución. En tanto, en el caso de los hogares pobres, donde por definición los efectos se truncan en el tramo superior de la distribución, se observa un corrimiento de la función de densidad hacia la derecha, lo que muestra una caída de la brecha de pobreza para la mayoría de los hogares pobres. En la Gráfica A.2 del Anexo se muestran similares gráficas para el caso donde el programa lleva 6 años de aplicación, los resultados naturalmente van en similar dirección aunque las magnitudes de los efectos son inferiores.

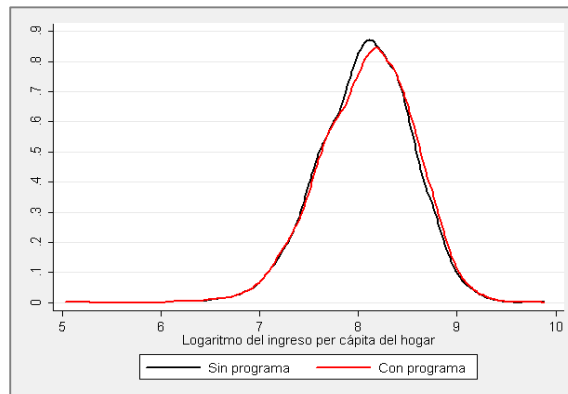
**Gráfica 22**

**Función de densidad kernel del logaritmo del ingreso per cápita del hogar.  
(con predicción de los ingresos laborales con y sin programa de becas, suponiendo 10 años de implementado el programa)**

a) Total de la población



b) Hogares pobres



Fuente: Elaborado en base a la ECH

En el Cuadro 33 se da cuenta de los efectos que el programa de becas tendría sobre la pobreza estructural. Cuando nos referimos a la pobreza estructural estamos hablando de aquel grupo de hogares donde, dadas las características de sus integrantes, de contar con un empleo de 40 horas semanales y recibiendo las remuneraciones vigentes en el mercado, no le es posible salir de las condiciones de pobreza. A nivel de toda la población, el 16.5% de las personas en la actualidad son pobres estructurales. Esta cifra se corresponde con el 66.9% de las personas que viven en condición de pobreza. Similar resultado se llega en PNUD (2009) donde se afirma al respecto que “una proporción importante de los jóvenes habita en hogares que no se encuentran en condiciones de obtener un flujo de ingresos suficiente para desarrollar una vida digna, aún cuando la totalidad de sus integrantes adultos en edades activas lograra una inserción laboral de tiempo completo”

El programa de becas que aquí se propone esta direccionado a una población específica en la medida que quienes reciben un estímulo económico son jóvenes en edad de culminar el liceo. Por este motivo los efectos sobre el total de la pobreza estructural se espera que sean muy leves. Los resultados muestran que cuando las becas se otorgan sin aplicar test de medios a los beneficiarios la pobreza estructural baja a 16.4% a los 6 años y a 16.3% a los 10 años. Por otro lado, cuando las becas se direcciona a personas que viven en condición de pobreza la proporción de personas pobres estructurales entre las personas pobres baja según el tiempo considerado al 66.4% y al 66.1% a los 6 y 10 años respectivamente.

Ahora bien, al ser una política orientada a un grupo específico es natural que el efecto sobre la totalidad de la población en parte se diluya. Cuando se observa la estructura actual de la pobreza estructural se constata una fuerte concentración entre aquellos que presentan menos de 6 años de educación, población que no es destinataria directa de la política. Por otro lado, al observarse los tramos etarios si bien se notan caídas en la pobreza estructural conforme aumenta la edad de las personas no varía en grandes magnitudes. Mientras el 17% de las personas entre 17 y 23 años son pobres, entre las personas de 43 a 48 años este indicador supera levemente al 10%.

El programa de becas propuesto estaría permitiendo, en caso de dirigirse a todos los hogares (Cuadro 2.a), reducir medio punto porcentual la pobreza estructural entre aquellos que serían beneficiarios directos de la política, quienes tienen entre 9 y 12 años de educación. Desde el punto de vista de la edad de los beneficiarios, el programa redundaría en caídas de medio punto si se considera la población que tiene entre 17 y 23 años, y un punto porcentual entre quienes tienen entre 23 y 28 años de edad. En el caso de que el programa se dirija exclusivamente a los hogares pobres (Cuadro 2.b) la proporción de pobres estructurales caería del 60% al 57.5% entre aquellas personas que presentan entre 9 y 12 años de educación, guarismo que baja del 65% al 63% entre las personas de 17 a 23 años de edad, y de 68% a 64% entre las personas de 23 a 38 años de edad.

**Cuadro 33**  
**Impactos sobre la pobreza estructural por tramo de edad y años de educación**

2.a) Total de hogares (proporción de pobres estructurales en el total de personas)

	Total	Años de educación					Tramo de edad					
		Menos de 6	Entre 6 y 9	Entre 9 y 12	Más de 12	Más de 15	Entre 17 y 23	Entre 23 y 28	Entre 28 y 33	Entre 33 y 38	Entre 38 y 43	Entre 43 y 48
Situación inicial	16.5%	25.8%	16.1%	5.4%	1.6%	0.5%	17.0%	16.7%	17.5%	16.5%	13.5%	10.5%
Luego de 6 años	16.4%	25.6%	15.7%	5.4%	1.6%	0.6%	16.5%	16.9%	17.3%	16.1%	13.4%	10.4%
Luego de 10 años	16.3%	25.5%	15.5%	5.4%	1.5%	0.6%	16.5%	15.7%	17.5%	16.3%	13.4%	10.3%

Fuente: Elaborado en base a la ECH

2.b) Hogares pobres (proporción de pobres estructurales en personas pobres)

	Total	Años de educación					Tramo de edad					
		Menos de 6	Entre 6 y 9	Entre 9 y 12	Entre 12 y 15	Más de 15	Entre 17 y 23	Entre 23 y 28	Entre 28 y 33	Entre 33 y 38	Entre 38 y 43	Entre 43 y 48
Situación inicial	66.9%	72.3%	59.6%	45.4%	37.9%	51.2%	64.8%	68.0%	64.6%	62.9%	58.5%	54.1%
Luego de 6 años	66.4%	71.8%	58.5%	45.3%	37.9%	51.2%	63.4%	68.3%	63.9%	61.9%	58.0%	53.6%
Luego de 10 años	66.1%	71.6%	57.6%	45.4%	37.3%	53.1%	63.4%	64.1%	64.4%	62.7%	58.1%	53.1%

Fuente: Elaborado en base a la ECH

Si se observa la proporción de personas pobres estructurales en relación a los pobres por ingreso corriente, y se realiza la apertura por sexo se observan caídas de mayor magnitud entre los varones que entre las mujeres (ver Cuadro 3). Así mientras la proporción de pobres estructurales cae casi un 4% entre los varones que tienen entre 6 y 9 años de educación, entre las mujeres lo hace en menos del 3%. De igual forma, la caída entre quienes tienen entre 23 y 28 años de edad es de 6.5% en los varones contra 5% entre las mujeres, no existiendo diferencias significativas entre quienes tienen entre 17 y 23 años de edad.

**Cuadro 34**  
**Proporción de pobres estructurales entre personas pobres por sexo según años de educación y tramos de edad seleccionados**

	Varones				Mujeres			
	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad
Situación inicial (1)	66.5%	56.9%	61.5%	68.6%	67.3%	61.7%	67.6%	67.5%
Luego de 6 años (2)	66.0%	55.6%	59.9%	69.1%	66.7%	60.8%	66.4%	67.7%
Luego de 10 años (3)	65.7%	54.7%	60.0%	64.2%	66.4%	59.9%	66.1%	64.1%
(3)/(1)	-0.79%	-2.23%	-2.57%	0.75%	-0.82%	-1.43%	-1.77%	0.38%
(3)/(2)	-1.33%	-3.83%	-2.34%	-6.51%	-1.26%	-2.87%	-2.20%	-5.03%

Fuente: Elaborado en base a la ECH

Los resultados por lugar de residencia también muestran diferentes caídas, en este caso más pronunciadas en Montevideo que en el Interior Urbano (ver Cuadro 35). Las personas de 23 a 28 años de edad que viven en Montevideo son las que presentan caídas más importantes, alcanzando casi al 7%, mostrando ese mismo grupo caídas inferiores al 4% cuando están radicados en el Interior del país.

**Cuadro 35**  
**Proporción de hogares pobres estructurales entre los hogares pobres por lugar de residencia según años de educación y tramos de edad seleccionados**

	Montevideo				Interior			
	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad
Situación inicial (1)	72.4%	65.4%	69.8%	73.7%	60.6%	51.9%	58.1%	60.7%
Luego de 6 años (2)	71.8%	64.0%	67.9%	74.2%	60.1%	51.3%	57.5%	60.8%
Luego de 10 años (3)	71.1%	62.7%	67.5%	68.7%	60.2%	51.0%	57.8%	58.3%
(3)/(1)	-0.87%	-2.16%	-2.74%	0.70%	-0.72%	-1.12%	-1.09%	0.30%
(3)/(2)	-1.78%	-4.23%	-3.31%	-6.85%	-0.62%	-1.69%	-0.58%	-3.89%

Fuente: Elaborado en base a la ECH

La apertura por sexo y región de residencia para el caso en que la beca es otorgada sin mediar test de medios se presenta en los Cuadros A.2 y A.3 del Anexo, en estos casos el sentido de los cambios no varía para los distintos grupos considerados.

En definitiva, la implementación de un programa de becas como el que se discutió en esta sección no produciría reducciones sustanciales en los niveles de pobreza estructural. La misma constituye una medida que de por sí es más rígida a fluctuaciones que la pobreza corriente, y afecta fundamentalmente a personas que no lograron insertarse en ninguna etapa en la educación media. Asimismo, los retornos que brinda la educación se comienzan a incrementar de manera significativa una vez que las personas comienzan a transitar por la educación terciaria. En este sentido, otros efectos indirectos derivados del programa de becas y que no son cuantificados en este trabajo y que podrían impactar en la pobreza estructural, resultan del hecho que las personas hayan culminando el ciclo secundario y por ende aumentado la probabilidad de continuar sus estudios a nivel terciario, así como la posible ruptura en el hogar de aspectos conductuales asociados a la poca valoración de la educación.

La exigencia de mayor acumulación de capital humano es una condición necesaria para el abatimiento de la pobreza estructural pero ha de tenerse en cuenta que este tipo de fenómenos son multicausales. Como se señala en PNUD (2009) “la vulnerabilidad no es exclusiva de los hogares con menor dotación educativa”, y se ejemplifica haciendo referencia a la importancia de los factores demográfico al indicar que “el perfil de ingreso per cápita de un hogar integrado por dos adultos con idéntico nivel educativo y más de dos hijos apenas supera el umbral de la línea de pobreza para todos los niveles educativos que no incorporen algún grado de formación terciaria”.

Del trabajo se desprende la necesidad de no perder de vista como objetivo fundamental la mejora en la calidad de los puestos de trabajos, lo que necesariamente impactará en las remuneraciones de aquellas personas que culminados sus estudios secundarios optan por ingresar al mercado de trabajo y no continuar los estudios. Finalmente, fue señalado que en este trabajo no se suponen cambios en la estructura productiva ni modificaciones en los ingresos reales. Cambios en estos aspectos pueden afectar los resultados presentados en este

trabajo, por ejemplo, de existir tasas más elevadas de crecimiento económico las mismas podrían redundar en tasas más altas en los retornos de la educación en todos los niveles, aunque quizás en menor medida entre quienes poseen niveles de calificación intermedia. A su vez, el mayor nivel general de calificación de los trabajadores que podría conseguirse podría generar aumentos en el nivel de productividad de la economía que generen un crecimiento de los ingresos a nivel de toda la economía.



## 8. Conclusiones finales

Las propuestas que aquí se presentaron se enmarcan dentro del objetivo general de *garantizar a los y las adolescentes equidad y calidad en el acceso y en el egreso de la educación media*, de acuerdo a lo establecido en la Bases para la implementación de la ENIA, así como en su Plan de Acción 2010 – 2015, por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia coordinado por Infamilia e integrado por todos los actores relevantes del gobierno central en la materia. El objetivo específico al que están dirigidas las alternativas de política que aquí se proponen es la integración y sostenimiento de la educación media por parte de los adolescentes económicamente activos y de aquellos que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo.

Entre los datos más relevantes que caracterizan a la población analizada encontramos que de los adolescentes de 14 a 17 años de edad, en 2008 el 79% asistía a algún centro educativo, siendo mayor la asistencia de las mujeres (82%) que la de los varones (75%). Así, en 2008 había alrededor de 27.000 varones y 19.000 mujeres de entre 14 y 17 años de edad que no asistían.

Los niveles más significativos de desvinculación de la educación comienzan entre los 13 y los 14 años, y se incrementan con la edad. El primer momento en la trayectoria educativa donde se produce un alto porcentaje de abandono es en primer año de enseñanza media: aproximadamente un 13% de los que culminan primaria no culminan el 1er año de liceo. En el segundo y tercer año de enseñanza media la deserción es menor, aunque importante, y vuelve a incrementarse en cuarto año. La probabilidad de no terminar 4to año dado que se terminó 3ero es de 17,5% y sigue incrementándose en los años siguientes.

Entre los factores más asociados con la desafiliación del sistema educativo y con la inserción temprana en el mercado de trabajo encontramos al clima educativo del hogar. Cuanto menor es el nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar y su cónyuge aumenta en gran medida la probabilidad de los y las adolescentes de desafilarse y de ser económicamente activos. Los ingresos también tienen un fuerte efecto sobre la asistencia y el trabajo, siendo mayor la probabilidad de desafilarse y de trabajar cuanto menor es el nivel de ingresos del hogar. Los adolescentes que trabajan se encuentran mayormente en los primeros 3 deciles de ingresos, y muchos se encuentran en situación de pobreza.

En cuanto a la trayectoria educativa de los propios adolescentes, la repetición en primaria impacta negativamente sobre la asistencia, sobre todo en los varones; al tiempo que impacta positivamente sobre la probabilidad de trabajar, y especialmente en el trabajo no remunerado de las mujeres. Asimismo, tener hijos tiene efectos negativos sobre la asistencia y aumenta la probabilidad de trabajar, teniendo un mayor impacto sobre el trabajo en el hogar. La presencia de niños pequeños en el hogar, aunque no sean sus hijos, aumenta la probabilidad de trabajar tanto dentro como fuera del hogar.

En el año 2008, primer año de implementación del nuevo régimen de Asignaciones Familiares, dos terceras partes de los jóvenes que trabajaban estaban cubiertos por las Asignaciones Familiares, por lo que éstas brindan un excelente marco para el diseño de nuevas políticas específicas, en la medida que facilita la identificación de gran parte de la población objetivo.

La revisión y análisis de las políticas y programas internacionales y nacionales ha permitido establecer algunos lineamientos generales para el desarrollo de propuestas de políticas. Es así que se destaca, en primer lugar, la necesidad de diseñar una estrategia que aborde tanto el impulso a la demanda de educación como el fortalecimiento de la oferta educativa, de forma articulada y con perspectiva de desarrollo a mediano plazo. Existen actualmente una serie de programas o propuestas en nuestro país que alcanzan a distintas partes de la población considerada en este estudio, con coberturas, acciones y resultados diversos. Los avances realizados en materia de articulación y coordinación de las políticas sociales y, particularmente, de las políticas de infancia y adolescencia, brindan un escenario favorable para profundizar la coordinación y complementariedad de estos programas, de forma que se enmarquen en una estrategia como la planteada.

En segundo lugar, parece claro que el modelo de gestión es un aspecto crucial de la política, en la medida que determina las capacidades y trayectorias concretas a través de las cuales se pretende obtener los resultados. En este sentido se señala, además de la importancia de la articulación interinstitucional, la descentralización territorial con vínculo estrecho con el nivel y la planificación central, la eficiencia y la agilidad de la gestión, la innovación en las políticas y en las acciones concretas, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y el monitoreo y evaluación sistemáticos. Se ha destacado también la necesidad de avanzar en las alianzas y articulaciones de las políticas y programas públicos con las organizaciones de la sociedad civil. Tanto cuando implica ejecución de políticas como cuando las organizaciones implementan otros proyectos, de forma que se generen sinergias para la innovación metodológica y el aterrizaje en los contextos comunitarios.

En tercer lugar, debe destacarse la relevancia de definir e instrumentar criterios de focalización y procedimientos de selección que sean claros, eficaces y participativos.

La propuesta de política más importante que aquí se presenta es el **Acuerdo Educativo**, que consiste en la realización de un acuerdo formal (firmado) entre el o la adolescente, el centro educativo y los referentes adultos del/la adolescente, donde cada parte adquiere compromisos y responsabilidades interconectadas, a cumplir en un determinado plazo, con el objetivo de que cada adolescente permanezca y tenga éxito en la educación media y suspenda su situación de trabajo. En este marco la **beca de estudio** (transferencia monetaria dirigida directamente al adolescente) es una herramienta clave, aunque carece de sentido si no existe un acuerdo real y el consecuente cumplimiento de los compromisos asumidos.

La realización de acuerdos educativos requiere del desarrollo de algunas nuevas acciones y la continuidad y fortalecimiento de otras. En primer lugar, hemos señalado la necesidad de contar con un **equipo socioeducativo** en cada centro educativo que desarrolle dos grandes acciones. La primera es implementar la propuesta de Acuerdo Educativo, incluyendo todo el proceso con el adolescente y su familia, la articulación interinstitucional y el fortalecimiento del vínculo liceo-comunidad. La segunda gran acción a desarrollar por estos equipos está asociada a generar más propuestas atractivas para los adolescentes dentro del liceo.

En la propuesta realizada se considera clave que cada liceo cuente con un cuerpo de **docentes tutores**, de acuerdo a las necesidades de la población del liceo. Se sugiere conformar también duplas, concentradas en las áreas de matemáticas y de lecto-escritura, aunque con capacidad de abordar las diversas disciplinas dictadas en la enseñanza media.

Otro aspecto crucial que se ha señalado en este trabajo es la necesidad de generar y/o consolidar dinámicas institucionales basadas en **planificaciones y proyectos de centro**. Esto implica la definición de metas, resultados, acciones concretas por parte de todo el equipo de cada liceo (directores, docentes, tutores, equipo socioeducativo) y de los estudiantes, incorporando también la participación de las familias y de la comunidad. Es imprescindible otorgar mayor autonomía a los centros educativos, de forma que puedan definir proyectos colectivos concretos, construir identidad y generar más sentido de la educación para los adolescentes.

Se ha elaborado el **dimensionamiento económico** de estas propuestas, con algunas alternativas que pretenden brindar un panorama mayor de las posibilidades y de los diferentes costos asociados. En todos los casos constituyen estimaciones aproximadas a partir de la información disponible y de determinados supuestos sobre el futuro inmediato. Al momento de planificar la ejecución de las propuestas será necesario volver a analizar el dimensionamiento económico y realizar los ajustes que se requieran.

El siguiente cuadro (ya presentado anteriormente: cuadro 31) constituye la estimación de costos para los primeros cinco años de implementación de estas propuestas, con becas de estudio por grado y con un criterio de focalización restrictivo, y considerando la cobertura actual del PIU, tomando como base una estrategia de implementación gradual.

Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Becas (por grado que cursa)	5.399.243	9.449.156	13.712.949	18.237.802	22.468.917
Duplas socio educativas base	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750	3.408.750
Duplas socio educativas Acuerdo Educativo	4.286.250	6.496.875	8.319.375	9.871.875	11.205.000
Duplas tutores (escenario 2)	1.579.500	1.674.000	2.902.500	3.935.250	4.819.500
Proyectos de centro	896.000	896.000	896.000	896.000	896.000
Equipo central del programa	185.302	185.302	185.302	185.302	185.302
<b>Total</b>	<b>15.755.045</b>	<b>22.110.083</b>	<b>29.424.876</b>	<b>36.534.979</b>	<b>42.983.468</b>

Finalmente, es importante considerar la sostenibilidad de los resultados e impactos de las alternativas de política presentadas. Tal como se plantea desde la ENIA, es imprescindible abordar las problemáticas planteadas desde una perspectiva estratégica y de mediano plazo. En este sentido, reforzamos la idea de que fortalecer la oferta educativa de nivel medio, con la particular preocupación por mejorar la calidad y la equidad en los aprendizajes, requiere de un esfuerzo conjunto y sostenido de las diversas instituciones u organismos responsables.

Así, la convergencia de las capacidades y potencialidades de las diversas instituciones, de recursos humanos fortalecidos (desde los gestores hasta los docentes y otros profesionales del área social) y de recursos financieros ajustados a las necesidades y planificaciones, resulta clave para impactar sobre los principales inhibidores del éxito educativo. Esto constituye un elemento central, ya que si bien es imprescindible el acuerdo y compromiso político en los niveles altos de decisión, no es suficiente para garantizar la implementación de las acciones y, por tanto, la obtención de buenos resultados. En la medida que las alternativas que fueron presentadas se sustentan, por un lado, en recursos ya existentes de diferentes instituciones y,

por otro lado, exigen la ejecución conjunta de los nuevos recursos que se requieren, la coordinación y articulación son pilares básicos en todos los niveles de las políticas y de las instituciones que las implementan.

Por último, no debe perderse de vista que alcanzar la integración y sostenimiento en la educación formal y el desarrollo exitoso de los aprendizajes por parte de los estudiantes requiere de un esfuerzo global de los diferentes niveles de educación (inicial, primaria, secundaria en sus dos niveles, técnica y terciaria). En particular, en la medida que las mejoras en educación primaria impactan directamente sobre la trayectoria de los adolescentes en la educación media, es imprescindible avanzar en el diseño e implementación de acciones conjuntas entre ambos subsistemas, dirigidas fundamentalmente a la población más desfavorecida.

## Bibliografía

Adato M y Roopnaraine T. (2004). *Sistema de Evaluación de la Red de Protección Social de Nicaragua: un análisis social de la “Red de Protección Social” (RPS) en Nicaragua*. International Food Policy Research Institute, Washington.

Amarante V., R. Arim, G. De Melo y A. Vigorito (2009). *Transferencias de ingresos y asistencia escolar. Una evaluación ex-ante de esquemas alternativos en Uruguay*. Working Paper, Poverty and Economic Policy Network.

Amarante V., G. Salas, A. Vigorito (2006). *Acceso a recursos, educación y salud en Uruguay 1996-2006 en Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2006*. Servicio de Paz y Justicia

ANEP (2005) *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*. Gerencia de Investigación y Evaluación, ANEP.

ANEP, CES, MIDES: *Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias*, 2007.

Arim R. y G. Salas (2006a). *Módulo de trabajo infantil y adolescente. Principales resultados*. UNFPA-PNUD-INE.

Arim R. y G. Salas (2006b). *Situación del empleo en Uruguay*. UNFPA-PNUD-INE.

Bonal X. y Tarabini A. *Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones del programa Bolsa Escola*. Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

Bourguignon F., Ferreira F. y Leite P. (2003). *Conditional Cash Transfers, Schooling and Child Labor: Micro-Simulating Bolsa Escola*. World Bank.

Breush T. y E. Grey (2004). “New Estimates of Mother’s Forgone Earning Using HILDA Data”. *Australian Journal of Labour Economics* 7(2):125-150.

Bucheli M. (2006). *Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas*, Serie Estudios y Perspectivas 6, CEPAL, Oficina de Montevideo.

Bucheli M. y C. Casacuberta (1999). *Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay*. Documento de Trabajo 15/99, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR.

Cardozo S. (2008). *Políticas de Educación*. Cuadernos de la ENIA, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia.

Coady D. y Parker S. (2002). *A cost-effectiveness analysis of demand – and supply – side education interventions: the case of PROGRESA in Mexico*. International Food Policy Research Institute, Washington.

Cohen, E. (2008). *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes*. Instituto Fernando Enrique Cardozo - Corporación de Estudios para América Latina. Brasil.

De Melo, G y Vigorito, A. (2007). *Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma*. BPS-OIT, Uruguay.

Durvy S. y A. Morrison (2004). *The effect of conditional transfers on school performance and child labor: evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica*. Research department working paper; 505. Inter-American Development Bank. Washington.

Franco R. (2008). *Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III*. Instituto Fernando Enrique Cardozo - Corporación de Estudios para América Latina.

Gerstenblüth M, Z. Ferre, M. Rossi, y P. Triunfo (2009). *Impacto de la maternidad adolescente en los logros educativos*. Documento de trabajo 5/09, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

Gurises Unidos (2004). *Abordaje Integral del Trabajo Infantil en contextos de pobreza*; Gurises Unidos, Movistar / Fundación Telefónica Consejo de Educación Primaria – ANEP.

Gurises Unidos (2007). *Buenas prácticas para la integración social de adolescentes y jóvenes*; Gurises Unidos, CIES, Unión Europea.

Infamilia (2007). *Cuarto Reporte de Monitoreo (Junio 2007): Situación Laboral y Atención de Salud de los Adolescentes Participantes del PAC*; Infamilia, MIDES.

Katzman R. y J. Rodríguez (2006). *Situación de la Educación en el Uruguay*. Informe temático de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Instituto Nacional de Estadística - PNUD - UNFPA.

Laguna Torres J. (2004). *Años de estudio y superación de la pobreza en Nicaragua. El caso de la Red de Protección Social*. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Marshall Infante M. (2004). *Programas de mejoramiento de las oportunidades El Liceo para Todos en Chile*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO.

MEMFOD (2004). *Cultura Juvenil y Educación Media Superior en el Uruguay*. Serie “Aportes para la reflexión y la transformación de la Educación Media Superior”, Cuaderno de Trabajo No. 26, Comisión y Secretaría Técnica para la transformación de la Educación Media Superior, ANEP.

Núñez J. y Espinosa S. (2005). *Asistencia Social en Colombia. Diagnóstico y Propuestas*. CEDE, Universidad de los Andes, Colombia.

Palma J. y Urzúa R. (2005). *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario*. Colección Políticas Sociales / 12, UNESCO.

Patrón R. (2008). *Early school dropouts in developing countries: An integer approach to guide intervention. The case of Uruguay*. Documento de trabajo 16/08, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

PNUD (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano de Uruguay*. PNUD. Montevideo

OIT (2005). *Manual estadístico sobre trabajo infantil*. Ginebra, Suiza

PNET-MEC (2008). *Educación y trabajo: innovaciones y experiencias pedagógicas*, Uruguay.

Raczynski D. (2008). *Sistema de Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Instituto Fernando Enrique Cardozo - Corporación de Estudios para América Latina. Brasil.

Ravallion M. y Q. Wodon (2000). *Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrolment subsidy*. *Economics Journal* 110(462):158-175.

Rodrigues Ferro A. y Kassouf A. (2005). *Avaliacao do impacto dos programas Bolsa Escola sobre o trabalho infantil no Brasil*. Pesquisa e planejamento econômico, Esalq/USP, Brasil.

Schultz P. (2000). *The impact of Progresa on school enrolments*. International Food Policy Research Institute, Washington.

Schwartzman S. (2004). *Educacao: nova geracao de reformas*. Reformas no Brasil: Balanço e Agenda, Rio de Janeiro, Brasil.

Schwartzman S. (2005). *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Brasil.

Skoufias E. y McClafferty (2001). *Is Progresa working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*. International Food Policy Researcher Institute. Washington.

Skoufias E. y S. Parker (2001). *Conditional cash transfers and their on child work and schooling: evidence from PROGRESA program in Mexico*. International Food Policy Researcher Institute. Washington.

Skoufias E. y S. Parker (2002). *Labor market shocks and their impacts on work and schooling: evidence from urban Mexico*. International Food Policy Researcher Institute. Washington.

Tabatabai H. (2006). *Eliminación del Trabajo Infantil: la promesa de las transferencias en efectivo condicionadas*. IPEC, Oficina Internacional del Trabajo.

Weller J. (2007). "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos". *Revista de la CEPAL* 92, 61-82.

Yap Y., Sedlacek G. y Orazem P. (2002). *Limiting Child Labor Through Behavior-Based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil*.

## Anexo I: Cuadros y Gráficos del capítulo 3

**Cuadro A.1**  
**Cantidad de adolescentes y jóvenes que trabajan según sexo y localidad geográfica.**  
**Años 2001-2008**

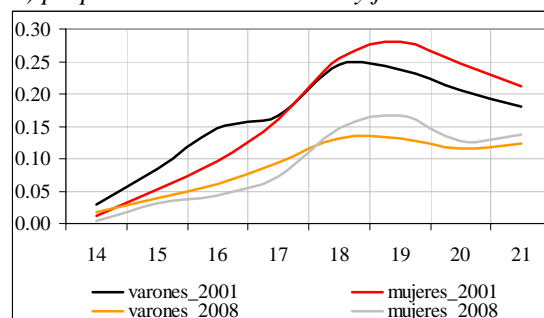
	Localidades de más de 5000 habitantes												Total país					
	Total			Varones			Mujeres			Montevideo						Interior		
	Total	Trabajan	%	Total	Trabajan	%	Total	Trabajan	%	Total	Trabajan	%	Total	Trabajan	%	Total	Trabajan	%
<i>Jóvenes de 14 a 17 años</i>																		
2001	179,605	19,625	10.9	91,332	13,690	15.0	88,273	5,935	6.7	80,991	6,186	7.6	98,614	13,439	13.6	--	--	--
2002	180,172	15,256	8.5	91,119	11,922	13.1	89,053	3,334	3.7	82,473	4,918	6.0	97,699	10,338	10.6	--	--	--
2003	187,802	14,355	7.6	94,499	9,916	10.5	93,303	4,439	4.8	86,340	5,080	5.9	101,462	9,276	9.1	--	--	--
2004	184,853	15,194	8.2	94,987	10,988	11.6	89,866	4,206	4.7	86,787	5,477	6.3	98,066	9,717	9.9	--	--	--
2005	184,165	15,903	8.6	93,859	11,506	12.3	90,306	4,397	4.9	86,762	5,756	6.6	97,403	10,147	10.4	--	--	--
2006	188,658	18,991	10.1	95,488	13,164	13.8	93,170	5,828	6.3	81,039	6,611	8.2	107,619	12,380	11.5	216,786	24,576	11.3
2007	186,736	22,344	12.0	94,730	16,238	17.1	92,007	6,107	6.6	76,631	8,185	10.7	110,105	14,160	12.9	214,652	27,311	12.7
2008	189,435	22,310	11.8	96,427	15,598	16.2	93,008	6,712	7.2	79,360	8,035	10.1	110,074	14,275	13.0	218,011	27,301	12.5
<i>Jóvenes de 18 a 21 años</i>																		
2001	183,958	79,524	43.2	92,451	50,013	54.1	91,507	29,511	32.2	92,667	38,746	41.8	91,291	40,778	44.7	--	--	--
2002	181,492	66,051	36.4	91,610	43,194	47.2	89,882	22,857	25.4	89,561	31,448	35.1	91,930	34,603	37.6	--	--	--
2003	176,574	61,348	34.7	88,808	39,660	44.7	87,766	21,688	24.7	86,085	29,198	33.9	90,490	32,150	35.5	--	--	--
2004	182,363	70,324	38.6	89,612	43,802	48.9	92,752	26,522	28.6	89,999	34,171	38.0	92,364	36,153	39.1	--	--	--
2005	179,460	75,513	42.1	88,578	45,175	51.0	90,882	30,338	33.4	88,318	35,009	39.6	91,143	40,503	44.4	--	--	--
2006	182,722	78,722	43.1	92,170	48,071	52.2	90,552	30,651	33.8	85,141	35,506	41.7	97,581	43,216	44.3	206,765	91,118	44.1
2007	181,156	84,002	46.4	91,408	51,409	56.2	89,747	32,594	36.3	83,497	37,817	45.3	97,659	46,185	47.3	204,963	96,508	47.1
2008	186,847	89,937	48.1	93,881	53,679	57.2	92,966	36,258	39.0	88,377	42,975	48.6	98,470	46,962	47.7	210,411	102,120	48.5

Fuente: ECH y proyecciones de población del INE

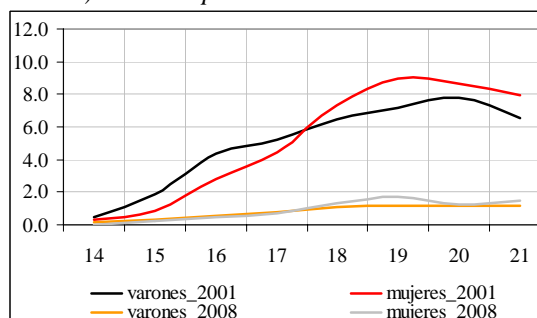
**Gráfica A.1:**  
**Proporción de adolescentes y jóvenes que buscan empleo y semanas promedio de búsqueda por edades simples según sexo y región geográfica. Localidades de más de 5000 hab.**

### I-Según sexo

#### a) proporción de adolescentes y jóvenes

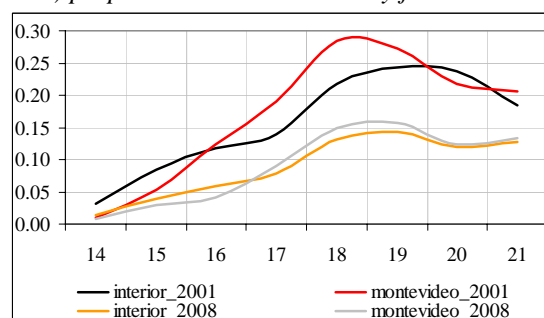


#### b) semanas promedio

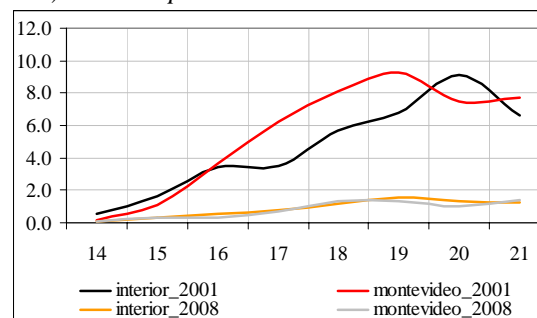


### II-Según región geográfica

#### a) proporción de adolescentes y jóvenes



#### b) semanas promedio

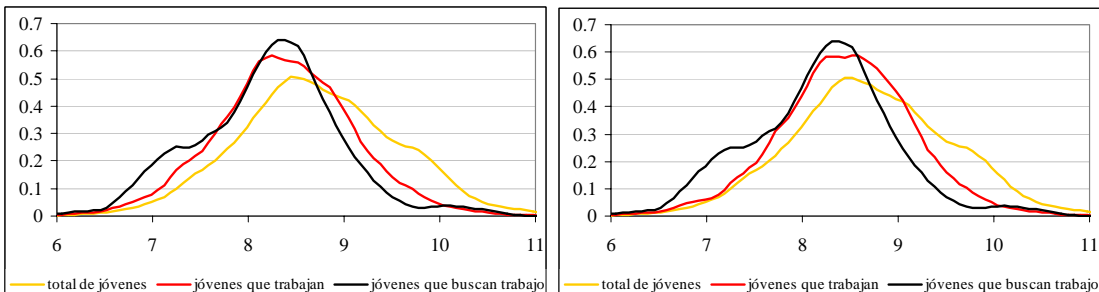


Fuente: ECH

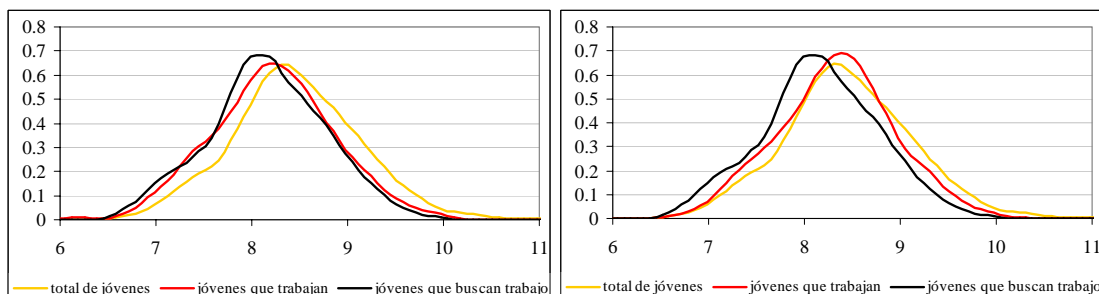


**Gráfica A.2:**  
**Función de densidad kernel del ingreso per cápita de hogares donde habitan adolescentes y jóvenes según condición de actividad del joven por región geográfica.**  
**Localidades de más de 5000 hab. Año 2008**

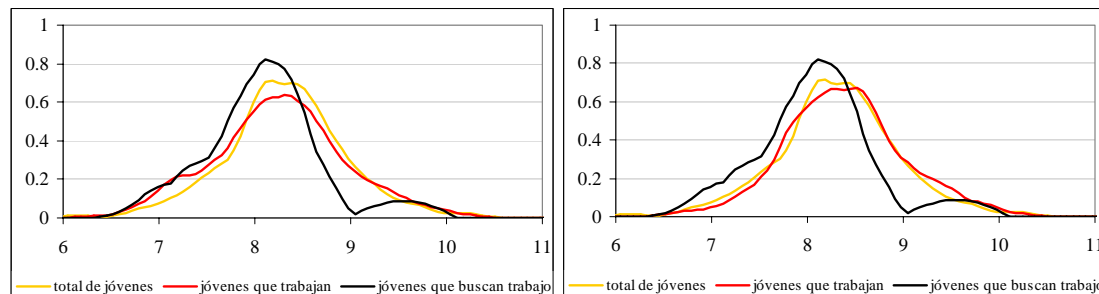
*I- Montevideo*



*II- Interior Urbano de más de 5000 habitantes*



*III- Interior Urbano de menos de 5000 habitantes*



Fuente: ECH

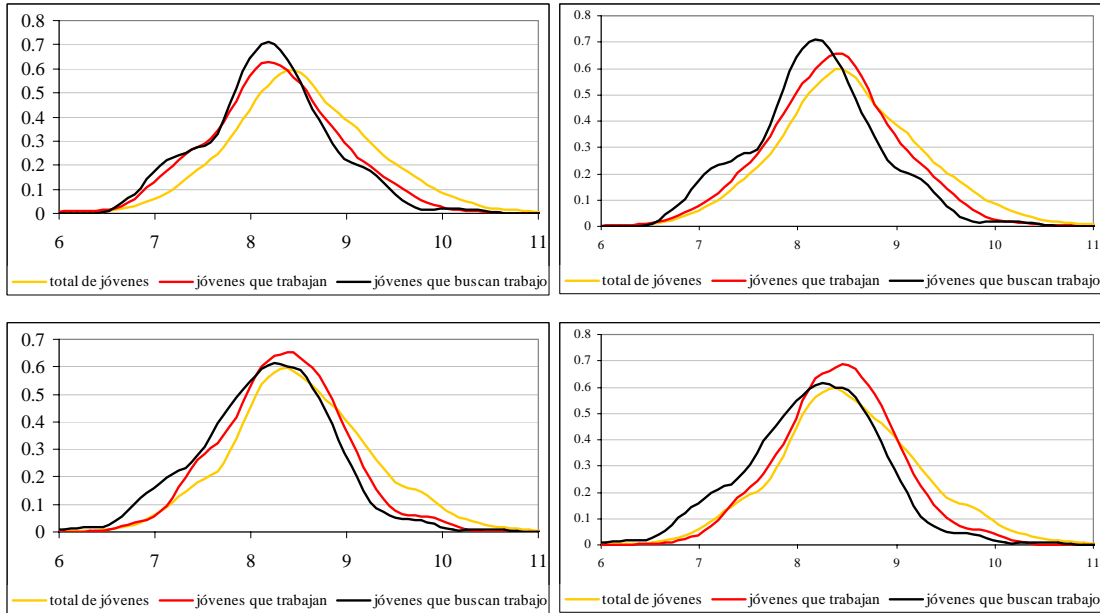
**Cuadro A.2:**  
**Cantidad de adolescentes que trabajan según región. Total del país, año 2008.**

Región	Varones			Mujeres			Total		
	Trabaja	%	Total	Trabaja	%	Total	Trabaja	%	Total
Montevideo	5,274	13.4%	39415	2,539	6.7%	38153	7,812	10.1%	77,568
Canelones	3,231	18.4%	17549	1,177	7.2%	16449	4,408	13.0%	33,998
Suroeste y centro	3,451	21.5%	16042	1,180	7.7%	15312	4,631	14.8%	31,354
Este	2,213	19.6%	11291	844	7.8%	10869	3,058	13.8%	22,160
Litoral	1,732	15.5%	11196	669	6.2%	10867	2,401	10.9%	22,063
Noroeste	3,295	23.4%	14059	1,089	8.2%	13277	4,385	16.0%	27,336
<b>Total</b>	<b>19,274</b>	<b>17.6%</b>	<b>109552</b>	<b>7,494</b>	<b>7.1%</b>	<b>104927</b>	<b>26,769</b>	<b>12.5%</b>	<b>214,479</b>

Fuente: ECH y proyecciones de población.

**Gráfica A.3:**  
**Función de densidad kernel del ingreso per cápita de hogares donde habitan adolescentes y**  
**jóvenes según condición de actividad del joven por sexo.**  
**Localidades de más de 5000 hab. Año 2008**

*I- Varones*



Fuente: ECH

**Cuadro A.3:**  
**Distribución de adolescentes y jóvenes según condición de actividad del jefe de hogar. Adolescentes y jóvenes que buscan empleo, trabajan y total. Localidades de más de 5000 hab. Años seleccionados**

	Empleado privado	Empleado público	Patrón	CP s/1	CP c/1	Desocupados	Inactivo	Total
<b>Jóvenes de 14 a 17 años</b>								
<i>Buscan empleo</i>								
2001	38.5	18.3	1.5	10.4	9.2	6.8	15.4	100
2003	36.4	9.5	0.8	15.7	9.1	13.2	15.3	100
2006	40.1	12.5	1.7	9.5	11.0	7.9	17.3	100
2008	43.7	9.4	1.6	9.9	15.3	7.5	12.6	100
<i>Trabajan</i>								
2001	37.4	15.3	3.9	11.6	12.4	6.1	13.4	100
2003	33.1	14.3	3.3	14.3	17.6	7.7	9.6	100
2006	36.0	9.8	4.9	11.8	19.1	6.1	12.3	100
2008	41.8	12.0	3.7	5.7	20.0	5.1	11.8	100
<i>Total</i>								
2001	37.3	18.3	6.0	9.5	11.7	4.7	12.5	100
2003	34.6	18.5	4.6	8.8	13.2	6.4	13.8	100
2006	38.9	16.1	4.6	7.7	14.4	4.9	13.4	100
2008	41.5	16.2	5.4	4.1	16.7	4.1	11.9	100
<b>Jóvenes de 18 a 21 años</b>								
<i>Buscan empleo</i>								
2001	35.3	17.9	2.9	8.2	10.6	8.0	17.2	100
2003	34.4	14.9	2.8	7.8	11.6	10.7	17.8	100
2006	39.7	16.0	2.0	5.8	13.3	8.0	15.2	100
2008	39.6	18.3	3.3	3.6	14.3	7.6	13.3	100
<i>Trabajan</i>								
2001	39.5	11.5	5.6	9.8	12.4	5.5	15.8	100
2003	38.1	12.0	4.3	10.7	13.3	5.8	15.9	100
2006	43.3	11.8	4.0	7.4	13.6	4.5	15.4	100
2008	45.8	14.7	4.6	3.7	15.5	3.0	12.7	100
<i>Total</i>								
2001	37.0	14.7	5.8	7.9	11.9	6.0	16.7	100
2003	34.2	16.0	4.6	8.4	12.6	7.0	17.3	100
2006	39.6	15.4	4.8	6.4	13.4	4.8	15.7	100
2008	41.9	16.4	6.1	3.0	15.3	3.8	13.5	100

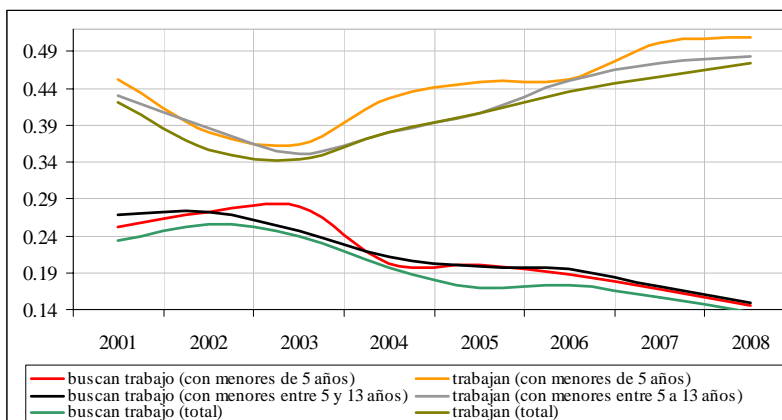
Fuente: ECH

**Cuadro A.4:**  
**Distribución de adolescentes y jóvenes según educación del jefe de hogar. Adolescentes y jóvenes que**  
**buscan empleo y total de adolescentes y jóvenes. Localidades de más de 5000 hab. Años**  
**seleccionados**

	Menos de 6 años	Entre 6 y 9 años	Entre 9 y 12 años	Entre 12 y 15 años	Más de 15 años	Total
<b>Jóvenes de 14 a 21 años</b>						
<i>Buscan empleo</i>						
2001	52.7	29.6	15.1	1.2	1.5	100
2003	55.4	25.2	17.4	0.8	1.2	100
2006	54.1	30.9	12.6	1.4	1.0	100
2008	51.2	32.2	12.3	1.6	2.7	100
<i>Trabajan</i>						
2001	53.7	26.3	15.3	2.4	2.4	100
2003	54.0	28.7	12.9	1.1	3.3	100
2006	56.0	29.7	11.6	1.4	1.3	100
2008	52.2	29.6	14.1	1.9	2.2	100
<i>Total</i>						
2001	40.8	25.1	21.5	4.5	8.1	100
2003	38.3	26.1	21.4	4.9	9.2	100
2006	42.6	29.0	18.0	4.1	6.2	100
2008	38.8	27.3	21.4	4.8	7.7	100
<b>Jóvenes de 18 a 21 años</b>						
<i>Buscan empleo</i>						
2001	45.4	23.5	19.5	5.1	6.6	100
2003	45.2	25.3	18.5	4.6	6.4	100
2006	44.6	29.0	16.4	4.9	5.0	100
2008	36.8	29.2	21.5	5.5	7.0	100
<i>Trabajan</i>						
2001	47.0	24.1	19.8	4.4	4.7	100
2003	43.9	26.4	20.1	4.5	5.1	100
2006	45.3	30.2	18.0	3.1	3.3	100
2008	37.6	29.1	23.7	4.7	4.9	100
<i>Total</i>						
2001	41.8	22.6	20.8	6.1	8.7	100
2003	39.3	24.8	20.4	5.8	9.7	100
2006	41.2	28.1	19.2	4.8	6.7	100
2008	33.5	27.3	23.9	6.2	9.1	100

Fuente: ECH

**Gráfica A.4:**  
**Proporción de jóvenes de 18 a 21 años que buscan empleo o trabajan en hogares con presencia de menores**



Fuente: ECH

**Cuadro A.5:**  
**Proporción de adolescentes y jóvenes con ingresos inferiores a un SMN a valores de 2001 y 2008**

	Jóvenes de 14 a 17 años	Jóvenes de 18 a 21 años	Total
<i>SMN de 2001</i>			
2001	0.550	0.222	0.118
2002	0.810	0.426	0.212
2003	0.769	0.396	0.184
2004	0.728	0.337	0.152
2005	0.609	0.271	0.136
2006	0.602	0.242	0.122
2007	0.568	0.228	0.115
2008	0.495	0.173	0.089
<i>SMN de 2008</i>			
2001	0.795	0.425	0.218
2002	0.884	0.510	0.256
2003	0.909	0.602	0.299
2004	0.945	0.656	0.315
2005	0.908	0.578	0.297
2006	0.901	0.513	0.280
2007	0.885	0.483	0.271
2008	0.846	0.417	0.241

Fuente: ECH

**Cuadro A.6:**  
**Población con ingresos laborales inferior a un SMN**  
**según zona geográfica**

	Jóvenes de 14 a 17 años	Jóvenes de 18 a 21 años	Total
<b>Montevideo</b>			
2001	0.541	0.179	0.093
2003	0.782	0.282	0.116
2006	0.825	0.388	0.189
2008	0.863	0.394	0.209
<i>Var. 2001/2008</i>	<i>59.6%</i>	<i>120.0%</i>	<i>125.1%</i>
<i>Var. 2006/2008</i>	<i>4.6%</i>	<i>1.6%</i>	<i>10.9%</i>
<b>Interior (más de 5000 hab.)</b>			
2001	0.554	0.262	0.146
2003	0.602	0.347	0.161
2006	0.853	0.464	0.271
2008	0.836	0.439	0.273
<i>Var. 2001/2008</i>	<i>50.9%</i>	<i>67.1%</i>	<i>86.6%</i>
<i>Var. 2006/2008</i>	<i>-2.0%</i>	<i>-5.4%</i>	<i>0.8%</i>
<b>Localidades de menos de 5000 hab.</b>			
2006	0.721	0.446	0.267
2008	0.801	0.363	0.262
<i>Var. 2006/2008</i>	<i>11.0%</i>	<i>-18.4%</i>	<i>-1.9%</i>

Fuente: ECH

## Anexo II. Estimaciones del modelo probit bivariado.

### Cuadro A.7

Estimación del Modelo probit bivariado 1: Variables dependientes: asistencia al sistema educativo y actividad económica (trabaja o busca trabajo). Adolescentes varones y mujeres de 14 a 17 años.

Bi vari ate probit regressi on  
Log li keli hood = -149473. 62

Number of obs = 4379  
Wald chi 2(6) = 46355. 39  
Prob > chi 2 = 0. 0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
<b>asi ste</b>					
muj er	. 4353052	. 0070318	61. 91	0. 000	. 4215231 . 4490873
j ubpens	. 1663086	. 0094782	17. 55	0. 000	. 1477317 . 1848854
desocup	. 1523519	. 0184157	8. 27	0. 000	. 1162578 . 188446
ctaprop_cl	-. 01884	. 0098124	-1. 92	0. 055	-. 0380719 . 0003919
ctaprop_sl	-. 1207599	. 0146707	-8. 23	0. 000	-. 1495139 -. 0920059
asal ar_pub	. 1524543	. 0110746	13. 77	0. 000	. 1307485 . 1741601
patron	. 1112439	. 0203339	5. 47	0. 000	. 0713902 . 1510976
hognorem	. 0830257	. 007268	11. 42	0. 000	. 0687807 . 0972708
ocup_otros	. 08832	. 0459122	1. 92	0. 054	-. 0016661 . 1783062
ascen_afro	-. 3184823	. 0101963	-31. 24	0. 000	-. 3384667 -. 298498
hi jos	-1. 364076	. 0278814	-48. 92	0. 000	-1. 418722 -1. 309429
rpri maria	-. 2694077	. 0085311	-31. 58	0. 000	-. 2861283 -. 252687
rmedi a	. 1434679	. 0087519	16. 39	0. 000	. 1263144 . 1606213
edad15	-. 3451135	. 0107578	-32. 08	0. 000	-. 3661984 -. 3240286
edad16	-. 6107544	. 0104218	-58. 60	0. 000	-. 6311808 -. 590328
edad17	-. 8994205	. 0104204	-86. 31	0. 000	-. 919844 -. 878997
logi ng_si n-n	. 3444229	. 0059652	57. 74	0. 000	. 3327312 . 3561145
nc_edmax_si n	-. 9764109	. 0153644	-63. 55	0. 000	-1. 006525 -. 9462973
nc_edmax_pri	-. 8517275	. 0115547	-73. 71	0. 000	-. 8743743 -. 8290806
nc_edmax_cb	-. 4299082	. 0118907	-36. 15	0. 000	-. 4532136 -. 4066028
aremetro	. 1606714	. 0350701	4. 58	0. 000	. 0919351 . 2294076
capdpto	. 0567672	. 0090997	6. 24	0. 000	. 0389321 . 0746023
rural	-. 3382773	. 0132957	-25. 44	0. 000	-. 3643364 -. 3122183
_cons	-1. 571261	. 0609032	-25. 80	0. 000	-1. 690629 -1. 451893
<b>acti vo</b>					
muj er	-. 6188059	. 0078215	-79. 12	0. 000	-. 6341357 -. 603476
j ubpens	-. 0873091	. 0104176	-8. 38	0. 000	-. 1077272 -. 066891
desocup	-. 1297606	. 0205344	-6. 32	0. 000	-. 1700073 -. 0895139
ctaprop_cl	. 1753804	. 0105025	16. 70	0. 000	. 1547958 . 1959649
ctaprop_sl	. 3746685	. 0153315	24. 44	0. 000	. 3446193 . 4047176
asal ar_pub	-. 0483625	. 0121726	-3. 97	0. 000	-. 0722205 -. 0245046
patron	. 4324904	. 0185829	23. 27	0. 000	. 3960686 . 4689121
hognorem	. 0054751	. 0079573	0. 69	0. 491	-. 010121 . 0210712
ocup_otros	. 4768593	. 0450086	10. 59	0. 000	. 3886441 . 5650745
ascen_afro	. 1384903	. 0114716	12. 07	0. 000	. 1160064 . 1609742
hi jos	. 0770429	. 0276462	2. 79	0. 005	. 0228574 . 1312285
rpri maria	. 0453109	. 0095769	4. 73	0. 000	. 0265406 . 0640812
rmedi a	-. 0203933	. 0093833	-2. 17	0. 030	-. 0387841 -. 0020024
edad15	. 2750818	. 012603	21. 83	0. 000	. 2503804 . 2997832
edad16	. 6364405	. 0118298	53. 80	0. 000	. 6132546 . 6596265
edad17	1. 029992	. 0116048	88. 76	0. 000	1. 007247 1. 052737
logi ng_si n-n	-. 2202026	. 0063463	-34. 70	0. 000	-. 2326411 -. 207764
nc_edmax_si n	. 7457332	. 0169102	44. 10	0. 000	. 7125899 . 7788765
nc_edmax_pri	. 7494158	. 0126916	59. 05	0. 000	. 7245408 . 7742909
nc_edmax_cb	. 5273805	. 0128112	41. 17	0. 000	. 5022709 . 55249
aremetro	-. 0338812	. 0362463	-0. 93	0. 350	-. 1049227 . 0371603
capdpto	. 1528171	. 0095865	15. 94	0. 000	. 134028 . 1716062
rural	. 2783842	. 0142745	19. 50	0. 000	. 2504068 . 3063617
_cons	. 0587408	. 0654298	0. 90	0. 369	-. 0694993 . 186981
/athrho	-. 592193	. 0055706	-106. 31	0. 000	-. 6031112 -. 5812748
rho	-. 531471	. 0039971			-. 5392598 -. 5235913

Li keli hood-ratio test of rho=0: chi 2(1) = 12727. 3 Prob > chi 2 = 0. 0000

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, tercer trimestre.

Nota: se presenta en primer lugar los coeficientes de la regresión sobre la asistencia al sistema educativo (*asistencia*) y en segundo lugar los coeficientes de la regresión sobre la actividad (*acti vo*). Al final se presenta la estimación de la correlación de los errores de las dos ecuaciones (*rho*) y su prueba de significación.





Cuadro A.9

**Estimación del Modelo probit bivariado 2b: Variables dependientes: asistencia al sistema educativo y actividad (trabaja, busca trabajo, o tiene como ocupación principal la realización de tareas del hogar). Adolescentes mujeres de 14 a 17 años.**

Bivariate probit regression                                Number of obs   =        2264  
 Wald chi 2( 44)       =        23038.86  
 Log likelihood = -59815.459                                Prob > chi 2       =        0.0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
<b>asistencia</b>						
jubpens	.0621824	.0136264	4.56	0.000	.0354751	.0888897
desocup	.2494655	.026295	9.49	0.000	.1979282	.3010028
ctaprop_cl	-.0077907	.0147417	-0.53	0.597	-.036684	.0211025
ctaprop_sl	.2448339	.0242281	10.11	0.000	.1973478	.2923201
asalar_pub	.2141725	.0174407	12.28	0.000	.1799894	.2483556
patron	.0490701	.0304106	1.61	0.107	-.0105336	.1086738
hognorem	.0646965	.0110942	5.83	0.000	.0429523	.0864407
ocup_otros	-.0289682	.0691328	-0.42	0.675	-.164466	.1065296
ascen_afro	-.4098699	.0142175	-28.83	0.000	-.4377358	-.3820041
hijos	-1.350907	.0279681	-48.30	0.000	-1.405723	-1.29609
rprimaria	-.0195583	.0163427	-1.20	0.231	-.0515894	.0124729
rmedia	-.1712772	.0165482	-10.35	0.000	-.1388433	-.2037111
edad15	-.4385496	.0165191	-26.55	0.000	-.4709265	-.4061726
edad16	-.6220788	.0162025	-38.39	0.000	-.6538351	-.5903224
edad17	-.8219307	.0160029	-51.36	0.000	-.8532957	-.7905657
loging_sinn	.3093682	.00906	34.15	0.000	.291611	.3271255
nc_edmax_sinn	-1.126958	.024455	-46.08	0.000	-1.174889	-1.079028
nc_edmax_pria	-1.072172	.0192134	-55.80	0.000	-1.109829	-1.034514
nc_edmax_cba	-.4990992	.0199435	-25.03	0.000	-.5381878	-.4600107
areametro	-.0708712	.0147666	-4.80	0.000	-.0998131	-.0419292
capdpto	-.0186232	.0157957	-1.18	0.238	-.0495821	.0123357
rural	-.3341366	.0218315	-15.31	0.000	-.3769255	-.2913477
_cons	-.6253082	.0924943	-6.76	0.000	-.8065937	-.4440227
<b>actividad2</b>						
jubpens	-.0407542	.0149678	-2.72	0.006	-.0700905	-.0114179
desocup	-.0441014	.0278065	-1.59	0.113	-.098601	.0103983
ctaprop_cl	.3287762	.0151843	21.65	0.000	.2990155	.3585369
ctaprop_sl	-.2411303	.0283607	-8.50	0.000	-.2967163	-.1855443
asalar_pub	.0293709	.0181748	1.62	0.106	-.0062511	.0649929
patron	.2437383	.0308147	7.91	0.000	.1833427	.304134
hognorem	-.1077123	.0121494	-8.87	0.000	-.1315246	-.0839
ocup_otros	-.0739291	.0875068	-0.84	0.398	-.2454392	.097581
ascen_afro	.3012835	.0157556	19.12	0.000	.2704031	.3321639
hijos	.8439748	.0275267	30.66	0.000	.7900234	.8979262
rprimaria	.1605729	.0162685	9.87	0.000	.1286871	.1924587
rmedia	.1710383	.0155319	11.01	0.000	.1405964	.2014802
edad15	.3590512	.0185277	19.38	0.000	.3227376	.3953649
edad16	.7113639	.0179312	39.67	0.000	.6762194	.7465085
edad17	.8762868	.0176687	49.60	0.000	.8416567	.9109169
loging_sinn	-.1852251	.009953	-18.61	0.000	-.2047326	-.1657176
nc_edmax_sinn	1.308564	.0267638	48.89	0.000	1.256108	1.36102
nc_edmax_pria	1.002981	.0220199	45.55	0.000	.9598233	1.04614
nc_edmax_cba	.6120644	.0224694	27.24	0.000	.5680252	.6561035
areametro	-.6007113	.016261	-36.94	0.000	-.6325823	-.5688404
capdpto	.1923874	.015354	12.53	0.000	.162294	.2224807
rural	.3415447	.0214825	15.90	0.000	.2994397	.3836496
_cons	-.7248571	.1014885	-7.14	0.000	-.923771	-.5259433
/athrho	-1.155728	.0106018	-109.01	0.000	-1.176507	-1.134949
rho	-.8196428	.0034794			-.826347	-.8127062

Likelihood-ratio test of rho=0:        chi 2( 1) = 16817.9        Prob > chi 2 = 0.0000

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, tercer trimestre.

Nota: se presenta en primer lugar los coeficientes de la regresión sobre la asistencia al sistema educativo (asistencia) y en segundo lugar los coeficientes de la regresión sobre la actividad incluyendo el trabajo no remunerado (actividad2). Al final se presenta la estimación de la correlación de los errores de las dos ecuaciones (rho) y su prueba de significación.

Cuadro A.10

**Estimación del Modelo probit bivariado 2c: Variables dependientes: asistencia al sistema educativo y actividad (trabaja, busca trabajo, o tiene como ocupación principal la realización de tareas del hogar). Adolescentes varones de 14 a 17 años.**

Bivariate probit regression                                  Number of obs =             2115  
Wald chi2( 44)     =         26917.62  
Log likelihood = -78288.985                                 Prob > chi2                 =             0.0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
<b>asiste</b>						
jubpens	.2574036	.0133887	19.23	0.000	.2311622	.283645
desocup	.0007396	.0262788	0.03	0.978	-.0507659	.0522451
ctaprop_cl	.0137154	.0134345	1.02	0.307	-.0126156	.0400465
ctaprop_sl	-.3554487	.0188945	-18.81	0.000	-.3924813	-.3184162
asalar_pub	.1091968	.014501	7.53	0.000	.0807754	.1376181
patron	.0871934	.0262735	3.32	0.001	.0356983	.1386886
hognozem	.1241364	.0100654	12.33	0.000	.1044086	.1438642
ocup_otros	.1996281	.0640727	3.12	0.002	.0740479	.3252083
ascen_afro	-.2320389	.0147047	-15.78	0.000	-.2608595	-.2032183
hijos	-1.098836	.1111046	-9.89	0.000	-1.316597	-.8810747
rpri maria	-.2941419	.0143344	-20.52	0.000	-.3222368	-.266047
rmedia	.3453554	.0148343	23.28	0.000	.3162808	.37443
edad15	-.2579829	.0144848	-17.81	0.000	-.2863726	-.2295933
edad16	-.6113356	.0139497	-43.82	0.000	-.6386765	-.5839948
edad17	-.9780233	.0139138	-70.29	0.000	-1.005294	-.9507528
logi ng_si n-n	.3847599	.0080138	48.01	0.000	.3690532	.4004666
nc_edmax_si n	-.9386415	.020834	-45.05	0.000	-.9794753	-.8978077
nc_edmax_pri	-.7311448	.0147477	-49.58	0.000	-.7600497	-.7022399
nc_edmax_cb	-.4127206	.0150575	-27.41	0.000	-.4422327	-.3832084
areametro	-.0336671	.0133957	-2.51	0.012	-.0599222	-.007412
capdpto	.0860428	.0141239	6.09	0.000	.0583605	.1137252
rural	-.3918121	.0206148	-19.01	0.000	-.4322164	-.3514078
_cons	-2.051327	.0822085	-24.95	0.000	-2.212453	-1.890201
<b>acti vi dad2</b>						
jubpens	-.2281383	.0147792	-15.44	0.000	-.2571051	-.1991716
desocup	-.3705416	.030624	-12.10	0.000	-.4305636	-.3105196
ctaprop_cl	.0670569	.0145072	4.62	0.000	.0386234	.0954904
ctaprop_sl	.1241146	.0214194	5.79	0.000	.0821334	.1660957
asalar_pub	-.2717006	.0168301	-16.14	0.000	-.304687	-.2387143
patron	.3140181	.0256371	12.25	0.000	.2637704	.3642658
hognozem	-.0509942	.0111442	-4.58	0.000	-.0728365	-.0291519
ocup_otros	-.7481691	.1123299	-6.66	0.000	-.9683316	-.5280066
ascen_afro	.0556879	.0170486	3.27	0.001	.0222733	.0891026
hijos	.2762816	.0918109	3.01	0.003	.0963356	.4562277
rpri maria	.064744	.0147471	4.39	0.000	.0358402	.0936478
rmedia	.1984492	.0145827	13.61	0.000	.1698675	.2270308
edad15	.3168772	.0162069	19.55	0.000	.2851122	.3486422
edad16	.5182958	.0155342	33.36	0.000	.4878493	.5487423
edad17	.822311	.0154816	53.12	0.000	.7919675	.8526544
logi ng_si n-n	-.2337451	.0087992	-26.56	0.000	-.2509913	-.2164989
nc_edmax_si n	.6154518	.0227377	27.07	0.000	.5708866	.6600169
nc_edmax_pri	.6121496	.0166029	36.87	0.000	.5796086	.6446906
nc_edmax_cb	.3288226	.0170023	19.34	0.000	.2954988	.3621464
areametro	-.8845225	.0149376	-59.21	0.000	-.9137997	-.8552453
capdpto	.0830431	.0137904	6.02	0.000	.0560144	.1100718
rural	.3605022	.0202357	17.82	0.000	.320841	.4001634
_cons	.7099868	.0903876	7.85	0.000	.5328303	.8871432
/athrho	-.7934696	.0081289	-97.61	0.000	-.809402	-.7775373
rho	-.6603701	.004584			-.6692602	-.6512909

Likelihood-ratio test of rho=0:                                  chi2( 1) =    11397.7                                  Prob > chi2 =    0.0000

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, tercer trimestre.

Nota: se presenta en primer lugar los coeficientes de la regresión sobre la asistencia al sistema educativo (*asistencia*) y en segundo lugar los coeficientes de la regresión sobre la actividad incluyendo el trabajo no remunerado (*actividad2*). Al final se presenta la estimación de la correlación de los errores de las dos ecuaciones (*rho*) y su prueba de significación.

### Anexo III. Fichas de entrevistas.

Entrevistado/a	Institución y cargo	Objetivos de la entrevista	Principales elementos recogidos
<b>José Enrique Fernández</b>	CIESU Secretario Ejecutivo. Investigador	Recavar visión de la realidad del trabajo infantil y adolescente a partir de las investigaciones realizadas por su institución. Visión y análisis de políticas implementadas Posibles P.P a implementar para la reinserción en el sistema educativo. Visión sobre sistema educativo y transferencias condicionadas	Diagnostico sobre trabajo infantil y adolescente, cuantitativo y cualitativo. Características en el interior y en áreas rurales del T.I y A. y respuestas educativas. Funcionamiento de los sistemas de protección al T.I Dificultad existentes en la coordinación de las políticas públicas. Necesidad de generación de centros de estudio secundarios en el interior. Propuestas para transferencias condicionadas en función de resultados.
<b>Alejandra Scafati</b>	CES Responsable técnica del programa aulas comunitarias CES- Infamilia	- Recabar información sobre la realidad e adolescentes y jóvenes que estudian y o trabajan y su relacionamiento con el sistema educativo -Relevar la información de los programas que se estén ejecutando con relación a la vinculación del adolescentes que trabajan o buscan trabajo - Indagar sobre cuales son a los criterios y opiniones para pensar P.P y programas que puedan abordar la inserción educativa. -Explorar opinión sobre los programas que funcionan Desde o con coordinación con el CES y programas de transferencias condicionadas.	Datos diagnósticos sobre adolescentes que estudian y trabajan. Funcionamiento de los PAC: resultados y desafíos. Funcionamiento de diversos programas que funcionan desde el CES y ANEP. Necesidad de tener Centros Educativos a Escala y cuerpo docente estable y comprometido con proyecto educativo. Evaluación positiva de la participación de las ONG en los PAC. Necesidad de reconfigurar el rol del adscripto y la articulación con el estudiante y la familia..  Las transferencias económicas deben ser directas y en materiales,(boletos, alimentación etc) no cree en prestaciones monetarias.
<b>Cecilia LLambí</b>	CINVE Investigadora	-compartir información sobre los avances del Estudio Prospectivo 3 del ENIA, "Dimensionamiento Económico para Centros educativos en todo el país. -características de los mismos. -bases sobre las que se esta pensando el modelo.	-Necesidad de reducir tamaño grupal y escala de los centros. -ciclo básico formato 4/3/3 -Liceos de 10 aulas. en formato de 39 horas semanales. - Centros con gimnasio y salones multiuso. - dific. para el contralor de transferencias condicionadas. -Incorporación de la alimentación en segundo ciclo -Necesidad de generar 750 aulas.

Entrevistado/a	Institución y cargo	Objetivos de la entrevista	Principales elementos recogidos
<b>Martín Pasturino</b>	Consejo de educación secundaria (CES)  Consejero	Recavar visión de la realidad del trabajo infantil y adolescente. Visión y análisis de políticas implementadas desde el CES y Posibles P.P a implementar para la reinserción en el sistema educativo. Visión sobre sistema educativo y transferencias condicionadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-inexistencia de de un dimensionamiento interno de adolescentes y jóvenes que estudian y trabajan.</li> <li>-Constata quiebra en la equidad pero avances en acceso y permanencia en el sistema educativo.</li> <li>- Construcción de un Monitor que funcionara en el 2010que podrá tener diagnósticos actualizados de la población estudiantil.</li> <li>- Reseña de diversos programas en funcionamiento.</li> <li>-Las transferencias condicionadas pueden ser una estrategia pero deben acompañarse con otras propuestas del modelo liceal.</li> <li>-Los Centros educativos deben tener un tamaño y escala familiar.</li> <li>- preocupa el tema de seguridad y para ello los centros deben tener fácil accesibilidad.</li> </ul>
<b>Jorge Camors</b>	Ministerio de Educación y Cultura Depto de Educación No Formal  Director de Políticas Educativas del MEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apreciación diagnóstica de adolescentes que no estudian ni trabajan.</li> <li>-Conocer nuevo Funcionamiento de CECAP. Estrategia, funcionamiento y dimensión de becas estudiantiles MEC.</li> <li>-conocer la apreciación sobre el aporte de la educación no formal y su retroalimentación con el sistema formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la importancia de la creación de la dirección de Educación Formal. La finalidad es ampliar la oferta educativa a un público de 15 a 20 años de edad.</li> <li>-Funciona con becas que son prestaciones económicas y se brinda alimentación.</li> <li>-existe evaluación n por parte de INFAMILIA.</li> <li>-en el interior los centros son articulados con los servicios locales (Centros de intendencia, plazas de deportes etc.)</li> <li>- se trabaja a partir de una educación personalizada y es importante la función de los Educadores - sociales.</li> <li>En cuanto a las becas son prestaciones de aproximadamente 600 pesos, mensuales.</li> <li>Existe una distribución de cupos por Depto. según la realidad socio económica de cada uno y se selecciona en función de criterio predeterminados y a solicitud de las partes.</li> <li>- Visualiza la necesidad de modificaciones profundas en los centros educativos que puedan responder a las necesidades de los jóvenes.</li> </ul>

Entrevistado/a	Institución y cargo	Objetivos de la entrevista	Principales elementos recogidos
<b>Andrés Peri</b>	ANEP División de Investigación, Evaluación y Estadística.  Director	-Recavar visión de la realidad del trabajo infantil y adolescente a partir de las investigaciones realizadas por su institución y repercusión en el sistema educativo. - Visión y análisis de políticas implementadas desde ANEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visualiza dificultades del ingreso al sistema secundario.</li> <li>- entrada con extrae da.</li> <li>- Insuficiencia de hora de aulas para la incorporación de lecto escritura</li> <li>- política a seguir explorando es el verano educativo.</li> <li>- necesidad de aportar racionalidad al sistema.</li> </ul>
<b>Celia Otero</b>	Liceo N° 30 Cagancha  Directora	-Recabar la opinión de un liceo con propuesta educativo de centro integrado a la familia y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen alternativas para adolescentes y jóvenes que trabajan.</li> <li>-Importancia de generar una ambiente educativo amigable.</li> <li>-Necesidad de centros con escalas pequeñas no superiores a 300 alumnos.</li> <li>-importancia de refundar el Rol del adscripto para seguimiento educativo y sin carga administrativa.</li> <li>-Importancia de alumnado con propuestas activas hacia la comunidad (ferias, exposiciones etc.) para el logro de la identidad del centro.</li> <li>-Necesidad de elenco estable de profesores y de reuniones por niveles y materia.</li> <li>-Necesidad de articulación de la escuela con el liceo</li> </ul>

## Anexo IV. Cuadros y gráficos del capítulo 7

**Cuadro A.11**

**Número estimado de personas que cumplen cada una de las condiciones propuestas en los criterios de focalización, años 2006 a 2008**

Condición	2006		2007		2008	
	%	Personas	%	Personas	%	Personas
Trabaja	9.6	20,467	11.4	24,306	10.3	22,070
No asiste	21.9	46,583	23.8	50,855	21.4	45,941
Tiene hijos	1.4	2,963	0.9	1,858	0.5	1,115
Factores de riesgo	40.0	85,277	40.4	86,182	37.5	80,322
Busca trabajo	6.1	13,090	6.5	13,840	5.5	11,818
Rezago escolar	40.2	85,789	44.8	95,729	42.9	92,033
Bajo clima educativo	60.5	129,046	61.7	131,825	56.7	121,502
Pobreza	41.3	88,113	40.3	86,054	32.7	70,156
1er quintil de ingresos	30.9	65,855	30.7	65,635	30.5	65,373
Trabajo intensivo en el hogar	3.3	7,000				

Fuente: ECH y proyecciones de población.

**Cuadro A.12**

**Estimación de ecuación salarial. Personas entre 17 y 45 años.**

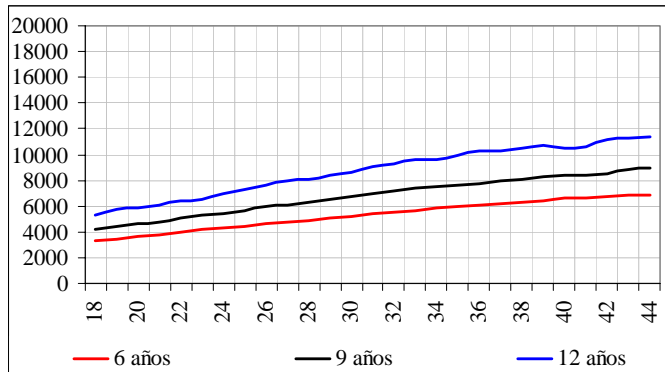
Heckman selection model -- two-step estimates (regression model with sample selection)									
	Mujeres					Varones			
Number of obs	14138					16389			
Censored obs	615					499			
Uncensored obs	13523					15890			
Wald chi2(12)	6431.01					5896.9			
Prob > chi2	0					0			
	Coef.	[95% Conf. Interval]	P>z			Coef.	[95% Conf. Interval]	P>z	
Años de educación	0.0891 ***	0.085 0.093	0		0.0858 ***	0.083 0.089	0		
Edad	0.0541 ***	0.038 0.070	0		0.0549 ***	0.041 0.069	0		
Edad^2	-0.0005 ***	-0.001 0.000	0		-0.0005 ***	-0.001 0.000	0		
Trabajador Informal	-0.4866 ***	-0.532 -0.441	0		-0.3978 ***	-0.440 -0.355	0		
CP / sl	-0.3171 ***	-0.451 -0.183	0		-0.2650 ***	-0.375 -0.155	0		
Asalariado privado	-0.1883 ***	-0.217 -0.159	0		-0.1627 ***	-0.187 -0.138	0		
Constante	3.3145 ***	3.058 3.571	0		3.5222 ***	3.301 3.744	0		
Mills									
lambda	0.5650	0.2881 0.8419	0.0000		0.0014	-0.312 0.314	0.993		
rho	0.7638				0.0021				
sigma	0.7397				0.6771				

Variables utilizadas para corregir el sesgo de selección: edad, edad al cuadro, años de educación, trabajador informal, asalariado privado, cuenta propista sin local, montevideo, tipo de hogar, presencia de menores, número de empleos en los últimos años, logaritmo del ingreso no laboral del hogar

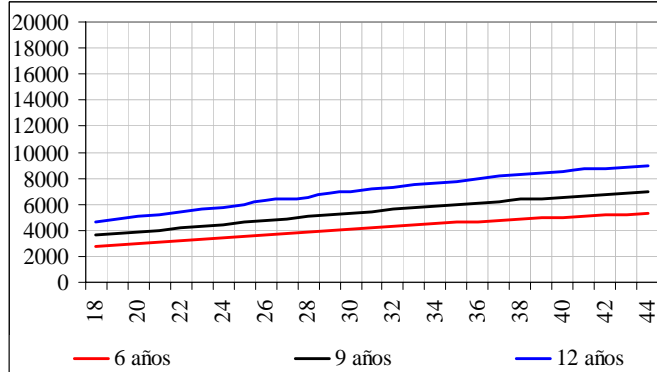
Fuente: Elaborado en base a la ECH

**Gráfica A.1:**  
**Predicción de los ingresos laborales por edades simples según años de educación. (Asalariados informales hasta los 30 años y luego asalariado formal)**

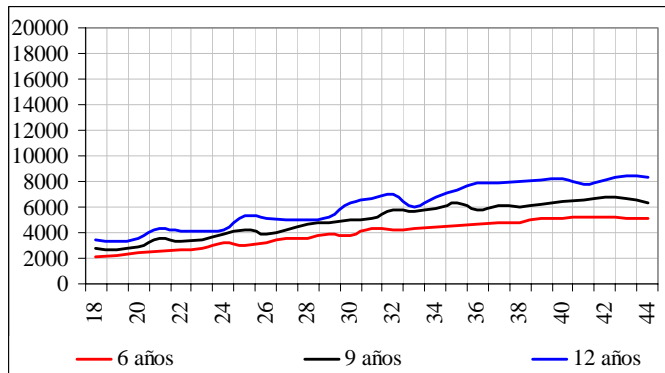
*Cuenta propistas sin local*  
a) Varones



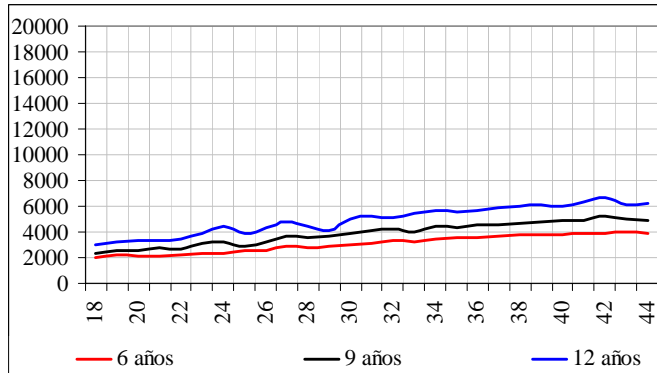
b) Mujeres



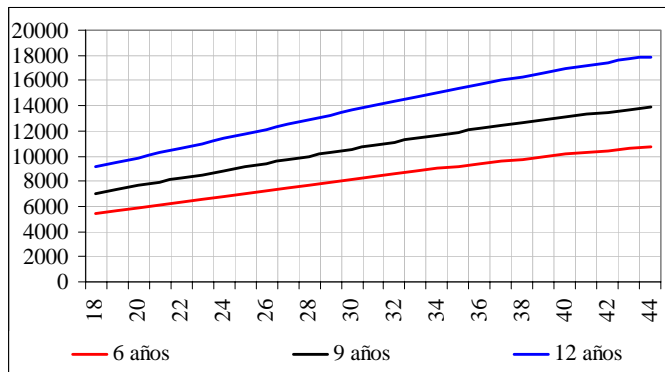
*Asalariados informales*  
a) Varones



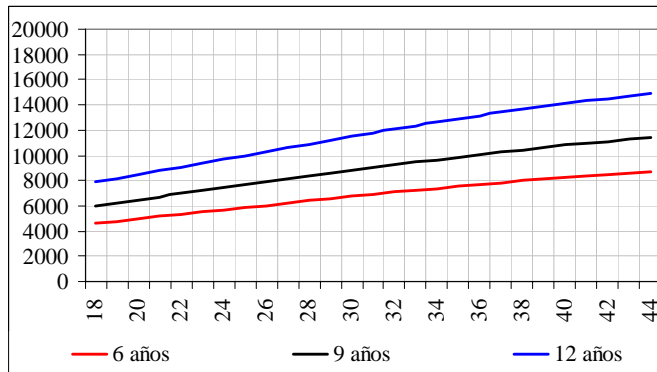
b) Mujeres



*Asalariados formales*  
a) Varones

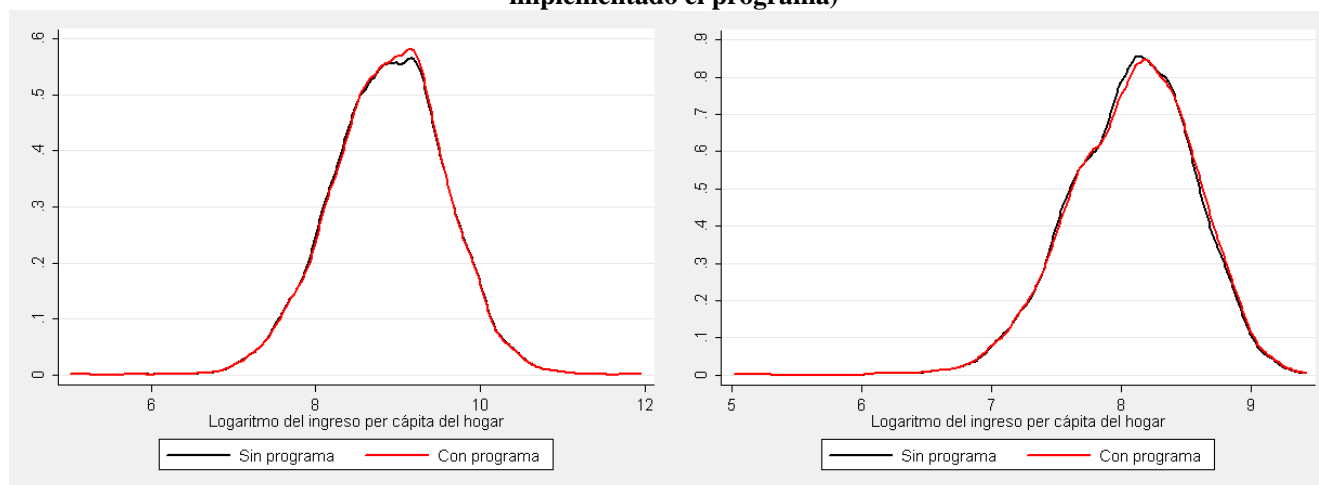


b) Mujeres



Fuente: Elaborado en base a la ECH

**Gráfica A.2:**  
**Función de densidad kernel del logaritmo del ingreso per cápita del hogar.**  
**(con predicción de los ingresos laborales con y sin programa de becas, suponiendo 6 años de implementado el programa)**



Fuente: Elaborado en base a la ECH

**Cuadro A.2**  
**Proporción de pobres estructurales en el total de la población por sexo según años de educación y tramos de edad seleccionados**

	Varones				Mujeres			
	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad
Situación inicial (1)	16.7%	13.8%	15.2%	15.8%	16.4%	18.5%	18.7%	17.6%
Luego de 6 años (2)	16.6%	13.4%	14.7%	16.0%	16.2%	18.2%	18.2%	17.8%
Luego de 10 años (3)	16.4%	13.1%	14.8%	14.6%	16.1%	17.9%	18.2%	16.7%
(3)/(1)	-0.99%	-2.97%	-3.48%	1.32%	-0.96%	-1.88%	-2.57%	0.82%
(3)/(2)	-1.61%	-4.62%	-2.54%	-7.52%	-1.45%	-3.52%	-2.74%	-5.17%

Fuente: Elaborado en base a la ECH

**Cuadro A.3**  
**Proporción de pobres estructurales en el total de la población por lugar de residencia según años de educación y tramos de edad seleccionados**

	Montevideo				Interior			
	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad	Total	Entre 6 y 9 años de educación	Entre 17 y 23 años de edad	Entre 23 y 28 años de edad
Situación inicial (1)	20.0%	22.5%	21.0%	19.0%	13.5%	11.1%	13.3%	14.4%
Luego de 6 años (2)	19.8%	21.8%	20.2%	19.2%	13.4%	10.9%	13.0%	14.5%
Luego de 10 años (3)	19.6%	21.4%	20.1%	17.5%	13.4%	10.8%	13.3%	13.8%
(3)/(1)	-1.04%	-2.76%	-3.47%	1.29%	-0.90%	-1.71%	-2.25%	0.70%
(3)/(2)	-2.07%	-4.93%	-4.18%	-8.01%	-0.81%	-2.52%	-0.45%	-3.72%

Fuente: Elaborado en base a la ECH