

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**El proceso de individualización de la integración
laboral en las políticas de empleo juvenil.**
Análisis de los programas de capacitación profesional del
Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

Carla Paroli Argelaguet
Tutora: Fátima Otormín

2019

Índice

Introducción	1
Presentación del tema de estudio	3
Capítulo 1: Las transformaciones sociales en el siglo XX y sus impactos en el mundo del trabajo	9
1.1 La “radicalización de la individualización” en la integración laboral en el siglo XXI	14
1.2 La incidencia del “Paradigma de la Activación” en las políticas de empleo	17
1.3 ¿Son las competencias laborales y la empleabilidad elementos claves para la integración laboral?	21
Capítulo 2: Los programas de formación del INEFOP para jóvenes	27
Capítulo 3: Análisis de la política del INEFOP dirigido a los jóvenes	35
3.1 Los programas de empleo juvenil del INEFOP.....	35
3.2 Las competencias laborales: factor clave para el desarrollo de la empleabilidad .	36
3.3 La desvinculación entre la educación formal y las demandas del mercado laboral	40
3.4 La política del INEFOP desde el enfoque del “Paradigma de la Activación”	42
Reflexiones finales	48
Bibliografía	52
Anexos	57

Siglas

APE– Aprendizaje Práctico en la Empresa

BID– Banco Interamericano de Desarrollo

BM– Banco Mundial

BPS – Banco de Previsión Social

CECAP– Centro de Capacitación y Producción

CIU – Cámara de Industrias del Uruguay

CNCS– Cámara Nacional de Comercio y Servicios

DINAE– Dirección Nacional de Empleo

ECA´s– Entidades de Capacitación Adjudicatarias

ECH – Encuesta Continua de Hogares

ENAJ– Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud

FRL– Fondo de Reversión Laboral

INEFOP– Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INJU– Instituto Nacional de la Juventud

JUNAE – Junta Nacional de Empleo

LEJ– Ley de Empleo Juvenil

MEC– Ministerio de Educación y Cultura

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social.

MTSS– Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OIT– Organización Internacional del Trabajo

OPP– Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PIT – CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

PAE– Políticas Activas de Empleo

Introducción

El presente documento constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Este estudio tiene como principal objetivo analizar las características que adoptan las Políticas Activas de Empleo (PAE) en Uruguay a cargo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), focalizadas en los jóvenes.

A partir de la práctica pre-profesional¹ de quien suscribe surge el interés por problematizar y profundizar en el conocimiento de las políticas públicas de empleo juvenil, la capacitación para el empleo e inserción laboral.

Durante el S.XXI las PAE han venido desarrollando en Uruguay, específicamente vinculado a la juventud, programas de capacitación y formación profesional para la integración al mercado laboral.

El trabajo se estructura en tres capítulos. En el primero, se realiza una caracterización general de las transformaciones societales del capitalismo flexible a fines del siglo XX, y que continúan hasta el presente, en el entendido de que hay un cambio cualitativo - cuarta revolución industrial- que incidirá en forma determinante en los problemas de integración de las sociedades contemporáneas. A partir del modelo de “acumulación flexible” (Harvey, 1998) y de la instalación del modelo “neoliberal” en la década del noventa en el plano económico, político, social y cultural se generan cambios a nivel productivo y en el mundo del trabajo, específicamente en las relaciones laborales, traducidas en la demanda de una mayor flexibilidad.

En el segundo apartado de este capítulo se presenta lo que algunos autores llaman la “radicalización del proceso de individualización” (Díaz, Godoy y Stecher, 2005), surgida a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI en la sociedad contemporánea, debido a que este concepto se encuentra en la concepción de las políticas de empleo juvenil. Esta tendencia, vinculada con el incremento de la autonomía y responsabilización de los individuos, se profundiza, abarcando a una mayor cantidad de individuos y aumentando los espacios en los que éstos deben hacerse cargo.

¹ En el marco del Proyecto Integral “*Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional*” de la Licenciatura de Trabajo Social, el programa de Intermediación Laboral NEXO (en la órbita de Instituto Nacional de Juventud y el Ministerio de Desarrollo Social)

En el siguiente apartado se introduce el nuevo diseño de protección social que se conoce como “Paradigma de la Activación” o también llamado “*workfare*”, basado en una nueva forma de gestionar los riesgos sociales, como el desempleo y la pobreza, expandido en América Latina a partir de la década de los noventa. Las políticas activas de empleo refieren a un conjunto de programas, con alguna contraprestación, que transfieren ingresos a partir de la demostración de necesidades.

Este estudio entiende que el “Paradigma de la Activación” influye en la política de empleo del INEFOP con un tratamiento individual del problema de la integración en el mercado laboral, considerando al sujeto el eje central de las intervenciones. Desde este enfoque se fomenta la participación del individuo en su proceso de integración al mercado laboral. Se trabajan además, el concepto de las competencias laborales y la empleabilidad como claves para la integración laboral.

En el segundo capítulo, se presenta una breve descripción de los inicios del INEFOP y los programas dirigidos a los jóvenes, los cometidos, objetivos y características para conocer los fundamentos teóricos metodológicos.

En el tercer capítulo, se busca analizar la política del INEFOP, entendiendo una influencia del paradigma de la Activación en los programas focalizados en los jóvenes

Finalmente, se plantean algunas reflexiones del proceso de análisis y nuevas interrogantes, que sin pretender arrojar resultados concluyentes busca constituirse en insumo para futuros estudios acerca del tema.

Presentación del tema de estudio

El presente trabajo entiende que las políticas de empleo, y las de empleo juvenil en particular se encuentran inspiradas en el llamado “Paradigma de la Activación”. Esta orientación, que tiene su origen en Europa a partir de los años setenta, comienza a expandirse en Latinoamérica en la década de los noventa a partir de programas que responden a la lógica de este paradigma. Los tres principios que caracteriza fundamentalmente a las políticas activas de empleo son: una perspectiva individualizadora, el énfasis en el empleo y el principio de la contractualización. Las intervenciones desde este enfoque se orientan a un tratamiento individualizado de las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad y de los ocupados para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo.

Como punto de partida surgen las siguientes interrogantes, referidas tanto al enfoque de las políticas de empleo como a la capacidad de respuesta a los problemas de empleo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

- ¿En el programa del INEFOP dirigido a los jóvenes se observa una incidencia de una matriz individualizante?
- ¿El programa del INEFOP logra la integración de los jóvenes más vulnerables o quedan librados a la dinámica del mercado laboral?
- ¿Hay una correspondencia entre las competencias demandadas por el mercado y la formación que brinda los programas para jóvenes del INEFOP?

Para responder a estas preguntas nos planteamos los siguientes objetivos:

Objetivo general

- Analizar la orientación de las políticas de empleo juvenil del INEFOP, en el entendido de la existencia de una matriz individualizante, resultado de la incidencia del Paradigma de la Activación, enfoque que responsabiliza a la persona del su éxito o fracaso laboral.

Objetivos específicos

- Caracterizar la política de empleo del INEFOP dirigida a los jóvenes en el período 2015- 2018.
- Determinar la correspondencia entre las competencias demandadas por el mercado y la formación que brinda el INEFOP.

Supuesto

Los programas de empleo juvenil del INEFOP se orientarían desde una matriz individualizante, minimizando la responsabilidad estructural y social sobre la generación de empleo precario o de no inserción laboral.

Metodología

De acuerdo con los objetivos del estudio se decidió emplear una metodología de corte cualitativa, con un diseño exploratorio con el fin de examinar un tema poco analizado. La metodología exploratoria “sirve para familiarizarse con fenómenos relativamente desconocidos, poco estudiados o novedosos, permitiendo identificar conceptos o variables promisorias, e incluso identificar relaciones potenciales entre ellas” (p.26).

Para la recolección de la información se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Respecto a las fuentes primarias, en el año 2018 se realizaron entrevistas a actores calificados del INEFOP con el objetivo de conocer las modalidades focalizada en los jóvenes que se están ejecutando en la actualidad. Se entrevistó al Gerente de Formación Profesional del INEFOP y al coordinador de la Unidad de Evaluación y Monitoreo del INEFOP.

Las entrevistas permitieron una mayor aproximación al conocimiento del programa, dada la escasez de datos actualizados y cuantitativos recientes en relación al diseño del programa, la forma de acceso a las capacitaciones, los porcentajes de jóvenes que asisten y de aquellos que han finalizado, tampoco existen evaluaciones recientes de los cursos para jóvenes, siendo la última del año 2009.

En relación a las fuentes secundarias seleccionadas, se utilizó la técnica del análisis documental, permitiendo explorar las producciones existentes sobre el tema. Se analizaron documentos y pliegos del INEFOP para conocer los objetivos del Instituto, del programa y el discurso institucional.

La sistematización bibliográfica que se realizó incluye aportes de distintos autores especializados en la temática, investigaciones publicadas por organismos e instituciones, estudios y artículos significativos, con el objetivo de analizar e interpretar los principales conceptos de los Programas del INEFOP, como son las competencias laborales, la empleabilidad y el proceso de individualización.

En este estudio se incorpora también información cuantitativa, permitiendo el análisis teórico de la situación laboral de los jóvenes. Se utilizan las principales fuentes oficiales nacionales: Censo Nacional de Población y Vivienda (2011), Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) del año 2013 y la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2016.

Justificación del tema

Desde la segunda mitad del siglo pasado el sistema capitalista, producto de las crisis estructurales que atraviesa y a partir de la revolución tecnológica de base informática, ha rediseñado las formas de organización del trabajo y la producción, caracterizándose por ser más flexibles.

Como consecuencia de la “reestructuración productiva” se introduce la flexibilidad en los procesos laborales para lograr el aumento de la ganancia, con nuevos tipos de contratación: zafrales, informales, contratos a término, part-time, sumado también a las altas tasas de desempleo presentes en estos tiempos, la desprotección social y la remuneración insuficiente.

A pesar del contexto global, en Uruguay con el ascenso del gobierno Progresista por primera vez en la historia en el año 2005, comienzan a implementarse una serie de cambios normativos e institucionales en las políticas económicas, sociales y laborales. En lo que respecta a la arena de las políticas laborales, se destaca la reorganización de las Relaciones Laborales y una regulación del mercado de trabajo que fomentan la negociación colectiva y el tripartismo, política de aumento del salario mínimo y la promoción de la formalización del empleo, la reinstalación de los Consejos de Salarios² para el ámbito privado y la creación de los Consejos de Salarios en el sector público.

En el año 2008 se crea el INEFOP como una institucionalidad específica para la coordinación de políticas de empleo con el objetivo de formación profesional y fortalecimiento del empleo.

En Uruguay los avances registrados durante los últimos años³ sobre los principales indicadores referidos al mercado de trabajo, no se observan en todos los grupos de activos, debido a que se evidencia una situación de desventaja de los jóvenes⁴ en comparación con los adultos. Este sector de población sigue presentando grandes

2 El Consejo de Salarios promueve la fijación de los salarios por categoría laboral y por rama de actividad.

3 Durante el período 2006-2016 la tasa de actividad en el país aumentó 2,7 puntos porcentuales, pasando de 60,7% a 63,4%, registrando el máximo en el año 2014. La tasa de desempleo se redujo pasando de 10,8% en 2006 a 7,9% en 2016, sin embargo, en el período 2015-2016 se produjo un aumento generalizado de esta tasa (Carrasco, P., Cichevski, A. y Perazzo, I., 2018).

4 El INJU define a los jóvenes como el tramo etario comprendido entre los 14 y 29 años de edad. En Uruguay según el último Censo Nacional (2011) el segmento de población juvenil representaba el 23,9% de la población total, lo que significa que había 777.104 jóvenes entre 14 y 29 años. Según la distribución porcentual de los jóvenes de acuerdo al sexo el 50,1% son varones mientras que el 49,9% son mujeres.

dificultades de participación en el mercado laboral, reflejado en las elevadas tasas de desempleo y subempleo y en la precariedad de los empleos en cuanto a las remuneraciones, acceso a la protección social e informalidad.

Al respecto, en el año 2016 la tasa de desempleo⁵ para el total del país se ubicó en el 7,9%. Si desagregamos a la misma por tramos de edad, se observa una tendencia al aumento a medida que disminuye la edad; los jóvenes de 15 a 17 años presentan una tasa de 33,1%, mientras que entre los 18 y 24 años y entre los 25 y 29 años la cifra disminuye al 23,1% y 9,6% respectivamente. Si además tenemos en cuenta la distribución por género, las mujeres jóvenes presentan una mayor tasa de desempleo que los varones jóvenes, alcanzando al 21,2% y 14,9% respectivamente (ECH, 2016).

Otro problema que enfrentan los jóvenes es la informalidad⁶, afectando mayoritariamente a la población comprendida entre los 15 y 17 años (93,2%), luego desciende bruscamente entre los 18 y 24 años ubicándose en torno al 32%, y baja aún más en el tramo de 25 a 29 años al 20,8%, mientras que para los mayores de 30 años la cifra es de 27,4%. En estos casos, se presenta un comportamiento similar en todos los tramos de edad tanto para los varones como para las mujeres (Calvo, 2014).

Al analizar la tasa de empleo⁷ de la población a nivel general ésta se ubica en el 56,8%; tomando en cuenta la distribución por edad el 9,7% de las personas que tienen entre 14 y 17 años son ocupadas, cifra que asciende a 57,8% entre los 18 y 24 años, incrementándose aún más, a un 77,9 % entre los 25 y 29 años (ver anexo 1). Estos datos evidencian que la tasa de empleo presenta un comportamiento creciente con el aumento de la edad de los jóvenes (Calvo, 2014).

5 La tasa de desempleo representa “el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada (busca trabajo pero no lo consigue)” (Calvo, 2014, p.55).

6 En este trabajo se entiende por empleo informal según el INE como situaciones en donde el trabajador no está cubierto por la seguridad social. “El no registro en la seguridad social trae aparejados diferentes problemas para el trabajador, quien no tendrá garantidos los derechos de cobertura de salud para él y su familia, seguro de desempleo y enfermedad, aguinaldo, salario vacacional, despido, jubilación, entre otros. Afectando por ende, tanto su bienestar actual como futuro” (Araya, Brunini y Lavalleja, 2013, p.39).

7 La tasa de empleo representa el porcentaje de la población en edad de trabajar, que se encuentra efectivamente ocupada (Calvo, 2014, p.42).

En el último Censo Nacional la tasa de actividad⁸ (ver anexo 2) muestra igual comportamiento, aumentando con la edad; en la franja etaria de 14 a 17 años el 13,4% son activos, mientras que en los jóvenes de 18 a 24 años la cifra es de 68,1%, incrementando el porcentaje de activos en el tramo de 25 a 29 años a 83,7% (Calvo, 2014, p. 30).

Esta situación de inequidad de los jóvenes en el acceso y las condiciones en el mercado laboral, se profundiza aún más cuando se analiza el escenario de aquellos más vulnerables; los datos señalan que en el tramo de 15 y 29 años de edad provenientes de hogares que corresponden al primer y segundo quintil presentan una mayor tasa de desempleo, ubicada en el 28,8% y 19,8% respectivamente, mientras que quienes provienen de los quintiles más altos el porcentaje es más bajo (quintil cuatro 9% y quintil cinco 7,2%).

El mismo comportamiento sucede al observar el indicador de la informalidad, afectando en mayor proporción a los jóvenes más pobres; en el primer y segundo quintil la cifra es de 57% y 29,1% respectivamente, mientras que los quintiles cuatro y cinco representa el 12.3% y el 8.1% respectivamente (ECH, 2016).

En suma, los jóvenes más pobres⁹ son quienes tienen mayores dificultades para ingresar al mercado laboral y lo hacen en mayor cantidad en condiciones informales.

Desde las últimas décadas la calidad del empleo y las cifras de desempleo, vienen siendo un problema de las sociedades en general que toma mayor importancia cuando se analiza la situación de los jóvenes, considerado a nivel mundial un asunto de suma preocupación por parte de diferentes organismos y actores sociales. Entre ellos se destaca la visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), introduciendo el concepto de “trabajo decente”¹⁰ y productivo como eje de las políticas económicas y sociales.

8 La tasa de actividad representa el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra activamente participando en el mercado laboral ya sea que estén desocupados o ocupados (Calvo, 2014, p. 30).

9 En este estudio, teniendo en cuenta los ingresos del hogar, se define a los jóvenes pobres como aquellos comprendidos en el primer y segundo quintil.

10 El concepto “trabajo decente” refiere al “trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres” (OIT, 2010, p.21).

Capítulo 1: Las transformaciones societales en el siglo XX y sus impactos en el mundo del trabajo

En la década de los setenta, las transformaciones ocurridas por la crisis mundial del capital han experimentado múltiples cambios en el modelo de acumulación y en el mundo del trabajo. Para el marco explicativo de la crisis del modelo “fordista-keynesiano” se toman los aportes de Harvey (1998). Este autor plantea que a mediados de la década del sesenta existieron graves problemas dentro de este modelo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la recuperación económica de Europa Occidental y Japón llevaron a buscar nuevos mercados para la exportación de excedentes, dada la saturación de los mercados internos. Esta situación se intensificó en 1973 cuando estalló la crisis del petróleo provocada por el conflicto árabe-israelí. La Organización de países Exportadores de Petróleo decide aumentar el precio del petróleo para los países de Occidente. La suba del costo y la gran dependencia del petróleo de los países industrializados (sobre todo a las economías europeas y japonesa) produjeron una fuerte inflación. La actividad económica de los países afectados se vio disminuida, por la “estanflación” - entendida como el estancamiento en la producción de bienes y la alta inflación-, generando en consecuencia un conjunto de procesos que deterioraron al modelo “fordista” (Harvey, 1998, p.170).

El cambio tecnológico, la automatización, la búsqueda de nuevas líneas de producto y de nichos de mercado, la dispersión geográfica hacia zonas con controles laborales más cómodos, fusiones y medidas destinadas a acelerar el giro del capital, aparecieron en el primer plano de las estrategias corporativas para la supervivencia en las condiciones generales de deflación. (Harvey, 1998, p.170)

De acuerdo con Harvey (1998) entre 1965 y 1973 el modo de producción “fordista-keynesiano” comenzó a presentar dificultades para contener las contradicciones inherentes al capitalismo. El autor plantea un “problema de rigidez”; “rigidez en las inversiones a largo plazo y en gran escala de capital fijo, en los sistemas de producción en masa (...) en el mercado de la fuerza de trabajo, en la distribución de ésta y en los contratos laborales” (Harvey, 1998, p.168) lo que lleva al agotamiento del modelo de acumulación “fordista-keynesiano”.

El único instrumento con capacidad de dar una respuesta flexible era la política monetaria, por su capacidad de imprimir moneda cuando hacía falta para mantener la estabilidad de la economía. Y de este modo comenzó la ola inflacionaria que, por último, pondría fin al boom de la posguerra. (Harvey, 1998, p.168)

Surge de este modo, un modelo más “flexible” que no implica específicamente una ruptura, sino una combinación del patrón de la sociedad industrial con la sociedad globalizada (Díaz, et. al., 2005) llamado “toyotismo”¹¹, “capitalismo flexible”, “post-fordista”, entre otras denominaciones.

Este cambio de modelo se produce a partir de la “compresión espacio-temporal” (Harvey, 1998) entendida como la reducción de las distancias físicas como resultado de la disminución del tiempo producido por la tecnología avanzada, relacionada con el transporte, la comunicación y el conocimiento científico.

La revolución tecnológica de base informática en el proceso productivo generó cambios en la organización de la producción y del control de trabajo. El “capitalismo flexible” tiene como finalidad el incremento de la productividad y la tasa de ganancia. La desverticalización¹² productiva a la que recurren las empresas lleva a la reducción del tiempo de trabajo generando los productos necesarios y en la cantidad necesaria a bajo costo. Así, la desechabilidad de la mercancía permite aumentar la tasa de ganancia, llevando a la profundización del consumo e incesante creación de “nuevas necesidades”.

Es por esto que Harvey (1998) a este nuevo modelo de acumulación lo llama “flexible”, en contraposición a de rigidez del “fordismo”; de una producción en serie y en masa se pasa a formas de producción más flexibles, con la idea de satisfacer las demandas de los mercados actuales, más dinámicos, segmentados y complejos. El mercado es el que determina qué se produce y en qué cantidad.

En estas condiciones, las competencias y la competitividad se determinaron a partir de la capacidad para satisfacer rápidamente los pequeños y variados pedidos. (Coriat apud Antunes, 2001, p.35)

La flexibilidad en el proceso productivo permite “reaccionar a las fluctuaciones del mercado; mejorar la capacidad de cumplimiento en los plazos de entrega del producto; incidir en las relaciones laborales, en cuanto al papel del sindicalismo, básicamente en la negociación colectiva” (Cozzano y Pozzolo, 1996, p.63).

11 El Toyotismo deriva de las innovaciones introducidas en la década del 70 por el ingeniero Taiichi Ohno en la empresa automotriz japonesa . Es un modo de producción en cadena que utiliza una línea de ensamblado o cadena de montaje, posibilitando la especialización, evitando el desplazamiento de los trabajadores y los tiempos muertos.

12 La desverticalización implica la desconcentración y la especialidad, transfiriendo gran parte de la producción a empresas subcontratadas.

Como consecuencia de este cambio en el aparato productivo, las nuevas formas de organización en el trabajo también se flexibilizan. Entre las nuevas técnicas de gestión se encuentran: los círculos de control de calidad, el trabajo operario en equipo, nuevos padrones de gestión e “involucramiento” de los trabajadores, búsqueda de la calidad total, el sindicalismo de empresa y los tiempos de trabajo (“*just in time*”) adaptado a los vaivenes del mercado. Estas técnicas se enmarcan en el principio de productividad, buscándose aumentar la eficacia de la producción, eliminando las pérdidas y excedentes.

A partir de la reducción sustantiva de la fuerza de trabajo asalariada se produce un aumento del empleo en el sector terciario (servicios)¹³. Por su parte, las competencias inter empresas llevan a la necesidad de mejorar la calidad y la atención al cliente, sumado a los mecanismos que tienen los usuarios para evaluar los servicios.

La “reestructuración productiva”¹⁴ desencadenó grandes consecuencias en el mundo del trabajo, requiriendo de la flexibilidad en los procesos laborales como un elemento clave para el aumento de la ganancia. “La acumulación flexible parece implicar altos niveles de desempleo “estructural” (...) rápida destrucción y reconstrucción de calificaciones, módicos aumentos (si los hay) en el salario real y el retroceso del poder sindical: uno de los pilares políticos del régimen fordista” (Harvey, 1998, p.173).

Hoyos (1986) plantea que la flexibilidad laboral se vincula con mecanismos jurídicos que les permite a las empresas ajustar la producción, el empleo y las condiciones de trabajo ante las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico (Hoyos apud Cozzano y Pozzolo, 1996).

Los nuevos métodos organizativos y los cambios en las relaciones y condiciones laborales fueron funcionales al “toyotismo”, con una mano de obra que trabaja en función de las necesidades del mercado consumidor. A esta forma de uso de la fuerza de trabajo acceden aquellos trabajadores que se adaptan con agilidad a la maquinaria y a los instrumentos de producción.

13 Este sector provee los servicios necesarios para satisfacer las necesidades, entre las actividades se encuentran: el comercio, transporte, comunicaciones, servicios financieros, servicios sociales (educación, sanidad), turismo.

14 La reestructuración productiva se entiende como “la transformación de la base sociotécnica de los procesos productivos, en sus niveles ya sea tecnológico, organizacional, de relaciones laborales, del perfil de la fuerza de trabajo y cultura del trabajo (...) comprende cambios internos en el funcionamiento de las empresas (nueva tecnología, organización y gestión, relaciones laborales, perfil de la fuerza de trabajo y culturas laborales), y externos (relaciones cliente-proveedores, cadenas globales de producción, descentralización productiva, relocalización territorial)” (Arciniega, 2003, p.207).

Según Castel (1997) la “Flexibilidad fue una manera de denominar a esta necesidad de ajuste del trabajador moderno a su tarea (...) exige que el operador esté de inmediato disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda (p.406).

Antunes (2001) realiza una crítica al modelo “toyotista” y a sus consecuencias sobre el mercado de trabajo y los trabajadores. El cambio de paradigma requiere de un nuevo modelo de trabajador más polivalente y menos especializado. La “desespecialización” del trabajador exige el cumplimiento de una multivariada de funciones, que coloca mayores exigencias y mayor demanda de tareas. La polivalencia y la multifuncionalidad del trabajador expresa la enorme intensificación de la explotación del trabajo; intensificación de los ritmos, tiempos y procesos de trabajo, marcado por el tiempo para llevar el producto con rapidez al mercado, a través de la operación simultánea de las máquinas. El trabajador le transfiere a la máquina capacidades intelectuales, acentuando la transformación del trabajo vivo en trabajo muerto y de esta manera existe un control y regulación del proceso de producción por parte del trabajador (Antunes, 2001).

La reestructuración da lugar a la desproletarización del trabajo industrial en los países de capitalismo avanzado (disminución de la clase obrera industrial tradicional). Pero paralelamente, ocurrió una subproletarización del trabajo.

Las consecuencias de los cambios paradigmáticos se expresan en la desestructuración, intencionada, de los mecanismos de integración laboral, generándose una variedad de formas de empleo que presentaron a la clase-que-vive-del-trabajo¹⁵ (Antunes, 2005) de forma heterogénea, fragmentada, y complejizada, “dividida entre trabajadores calificados y descalificados, del mercado formal e informal, jóvenes y viejos, hombres y mujeres, estables y precarios (...)” (Antunes, 2000, p.20).

Del “empleo para toda la vida” (empleos estables con jornadas de tiempo completo, enmarcados en la seguridad social) se pasa a la movilidad laboral permanente, a la expansión de formas de trabajo sin calificaciones, part-time, temporarios, rotativos, parciales, subcontratados, informales. Esta situación lleva al “multiempleo”, trabajadores con más de un empleo para poder tener mejores ingresos.

Antunes (2001) concibe que el trabajo, en sus formas precarias, reproduce y genera nuevas formas de alienación necesaria para perpetuar el sistema.

¹⁵ Antunes (2005) define a la clase trabajadora de hoy como “todos aquellos y aquellas que venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario (...) esta noción incorpora al proletariado precarizado, o subproletariado moderno, part-time” (p. 93), es decir, a la totalidad de los trabajadores asalariados.

El extrañamiento propio del toyotismo es aquél generado por el "involucramiento cooptado", que le posibilita al capital apropiarse del saber y del hacer del trabajo. (...) el trabajo debe pensar y obrar para el capital, para la productividad, bajo la apariencia de la eliminación efectiva de la brecha existente entre la elaboración y la ejecución en el proceso de trabajo (...) la decisión efectiva sobre lo producido (...) no pertenece a los trabajadores. El resultado del proceso de trabajo (...) permanece ajeno y extraño al productor (...). (Antunes, 2001, p.46)

De acuerdo a los requerimientos del mercado laboral los trabajadores son contratados y despedidos, según Añez (2004) concebidos como objeto desechable, "situación que ha perfilado un nuevo tipo de trabajador caracterizado por ser un sujeto aislado, desagregado, desarticulado de los derechos sociales y proclive a una mayor explotación al exigírsele una alta productividad en un menor tiempo" (p.10).

La gran inseguridad en el empleo e incertidumbre en sus condiciones de vida, producto de la flexibilidad laboral, dio lugar a una creciente desestabilización de las trayectorias laborales. La tendencia fue a la reducción del trabajo estable y de las remuneraciones, al aumento de trabajos precarios y a la inseguridad, materializada en legislaciones que desprotegen a los trabajadores, derivando en situaciones de vulnerabilidad social (Zipcioglu, 2004).

La introducción de las nuevas modalidades de contratación, con distintos derechos laborales, generó una mayor segmentación del mercado laboral, evidenciándose los efectos desiguales dentro de una misma empresa, en los distintos sectores sociales y lugares geográficos.

La coexistencia de múltiples contratos laborales, debilita a la clase trabajadora porque la divide, así como también fragmenta el potencial de resistencia de los trabajadores organizados (sindicatos). El debilitamiento del poder sindical, reflejado en la reducción de las tasas de sindicalización, implica la pérdida de muchos derechos sociales adquiridos en el modelo "fordista-keynesiano". "Los derechos son permanentemente reducidos y la negociación cada vez más fragmentada" (Antunes, 2001, p.76) y un asunto que en el "fordismo- keynesiano" se resolvía colectivamente, pasó a solucionarse de forma individual.

En suma, la clase trabajadora se fragmenta presentando dificultades crecientes para unir a los trabajadores estables y a aquellos en condiciones precarias. La "reestructuración productiva" coloca fragmentaciones en la producción y en el trabajo que se expresan en el mercado laboral e impacta en los colectivos de trabajadores. Se

van perdiendo espacios de expresión y de reivindicación de los intereses de los trabajadores.

1.1 La “radicalización de la individualización” en la integración laboral en el siglo XXI

Durante la segunda mitad del siglo XX, en la denominada por Castel (2010) “sociedad salarial” el “proceso de desindividualización progresiva de las relaciones de trabajo”, inscribió al asalariado en los sistemas colectivos de garantía del estatuto de empleo y de protección social (Castel, 2010).

A partir de la década de los setenta, con la crisis del capitalismo en su modelo “Fordista-Keynesiano” comienza el movimiento hacia la “descolectivización” (Castel, 2010) y la búsqueda intencionada del capital, bajo la llamada “reestructuración productiva”, de quitar a los trabajadores de los sistemas de protección y regulación que los amparaban. Esto conduce a la “progresiva individualización de las relaciones de trabajo” (Antunes, 2001) que ha fomentado un estado incierto para el trabajador extendido hasta la actualidad.

El proceso de reorganización productiva es acompañando por la implantación de políticas del modelo “Neoliberal” impulsadas en América Latina a fines de la década del noventa, delineadas por el “Consenso de Washington”¹⁶, que han incidido en las políticas económicas sociales y laborales en forma regresiva.

El creciente proceso de “radicalización de la individualización” en la vida social, producto de las transformaciones socioeconómicas enunciadas tuvo su mayor apogeo a partir de la década de los noventa. La referida tendencia, entendida como “el proceso mediante el cual las personas incrementan su autonomía y asumen la tarea de construir reflexivamente su identidad y dar forma a sus biografías” (Díaz, et al., 2005, p.25) se ha intensificado en las últimas décadas del siglo pasado comprendiendo a un número mayor de personas, profundizando el incremento de los ámbitos de la experiencia que cada individuo debe gestionar por sí mismo (Díaz, et al., 2005).

16 El Consenso de Washington refiere a un conjunto de medidas de corte neoliberal (la reducción del Estado, desregulación de los mercados, liberalización del comercio exterior y flexibilización de las relaciones de trabajo) aplicadas a partir de los 80 como condición para los países de América Latina a cambio de la refinanciación de sus deudas.

Castel (1997) plantea que a partir del surgimiento del modelo “toyotista” se desarrolla el “individualismo negativo”¹⁷, producto de la fragilización de los soportes colectivos.

En este sentido, hoy asistimos a “un deterioro o a una desestabilización de ese acoplamiento entre trabajo y protecciones, cuyos indicios se multiplican (la precarización de las condiciones, la multiplicación de los tipos de contrato, etc.)” (Castel, 2010, p.69). Esto afectó a los grupos más vulnerables y los colocó en una situación de dificultad social para la producción y reproducción de sus vidas.

Continúa el autor señalando que se trata de una “exhortación a ser un individuo”, liberado del peso de las estructuras y “controles burocráticos, jurídicos y estatales” (Castel, 2010, p.25). Existen sectores sociales que se benefician del modelo, con sus nuevas exigencias, maximizando sus posibilidades, presentando una mayor autonomía e hipercompetitividad. Sin embargo, el “remolino del cambio” deja afuera a otros individuos que carecen de los capitales necesarios, en el sentido de Bourdieu, cargan con su individualidad, con la falta de protecciones y de vínculos, no pudiendo hacer frente a la situación (Castel, 2010).

Castel (2010) analiza estos procesos en las reconfiguraciones ocurridas en la reorganización del trabajo y en las carreras profesionales según el modelo biográfico propuesto por Ulrich Beck¹⁸.

En relación al plano de la reorganización del trabajo se produce una individualización creciente de las tareas, requiriendo movilidad, responsabilidad y adaptabilidad por parte del trabajador.

Según Castel (2010) Beck hace referencia a un “modelo biográfico” que alude a la exigencia de los trabajadores de cargar con su propio recorrido profesional, de sus elecciones, de hacer frente a los cambios.

En oposición a la idea del “individualismo negativo” manejado por Castel, desde la perspectiva de la “Modernización reflexiva”¹⁹ (Beck, Giddens, Lash, 1997) se plantea

17 Castel (2010) define “individuos por defecto” como “aquellos que carecen de los recursos necesarios para asumir positivamente su libertad de individuos” (p.328), no cuentan con mínimos soportes de generadores de independencia social y autonomía subjetiva. Como contraparte, el “individuo por exceso”, son aquellos volcados sobre su propia subjetividad.

18 Castel, R. El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo, Fondo de Cultura Económica. Argentina, Buenos Aires.

que, como resultado de la pérdida de capacidad de regulación de las instituciones clásicas (el Estado, la clase, la familia, la fábrica) el individuo es liberado de las determinaciones institucionales, habilitándole una amplia libertad biográfica.

Como describe Beck (1997) “las oportunidades, amenazas, ambivalencias biográficas que anteriormente eran posible superar en un grupo familiar, en la comunidad aldea o recurriendo a la clase o grupo social tienden a ser percibidas, interpretadas y manejadas por los propios individuos” (p.21).

El autor afirma, por otra parte, que los individuos sufren grandes cambios, particularmente en sus relaciones y sus prácticas, en medio de las condiciones volátiles e inseguras en todos los órdenes de la vida, impactando en la construcción de sus proyectos de vida y por lo tanto en sus identidades. De esta forma, el sujeto tiene la tarea de afrontar los nuevos riesgos, incertidumbres, desigualdades, y las distintas formas de exclusión social.

En la sociedad individualizada, se hace necesario buscar soluciones biográficas a contradicciones sistémicas, no teniendo en cuenta que el individualismo de la “sociedad de riesgo” es consecuencia del “desequilibrio institucionalizado en las nuevas condiciones de globalización” (Zabludovsky, 2013, p.240). A partir de la modernidad reflexiva, el individuo comienza a tener una libertad indeterminada, que el autor describe como la liberación del “enjaulamiento de las instituciones” (Zabludovsky, 2013). Esto implica el peso de la construcción de pautas y de la construcción de sí mismo en medio de exigencias contradictorias, teniendo que responsabilizarse en la resolución de asuntos en las distintas esferas de su vida (protección social, escuela, familia, sanidad, empleo, etc.). Al respecto, Alonso (2007) plantea:

En esa autoconstrucción, la gestión privada e individualizada del riesgo se hace central en una cultura de consumo donde la autorresponsabilidad en temas como la formación, la sanidad, las pensiones, o la seguridad personal se convierten en bienes adquiribles en mercados de servicios cada vez más presentes en la esfera de lo directamente adquirible. (p.23)

Bauman (1999) señala que el “Capitalismo pesado” se sometió a un proceso de liquidez, que ha “desplazado del “sistema” a la “sociedad”, de la “política” a las

19 Beck (1997) entiende por modernidad reflexiva “un cambio de la sociedad industrial que se produce de forma subrepticia y no planeada, a remolque de la modernización normal, de modo automatizado, y (que) dentro de un orden político y económico intacto implica (...) una radicalización de la modernidad que quiebra las premisas y contornos de la sociedad industrial y que abre vías a una modernidad distinta (p.15).

“políticas de vida”...o ha descendido del “macronivel” al “micronivel” de la cohabitación social” (p.6).

Los vínculos entre las acciones individuales y los proyectos y acciones colectivas se están “derritiendo” (Bauman, 1999). En este contexto, el individuo se involucra en la construcción de su identidad personal ya no como un “dato” sino como una “tarea”, convirtiéndose en “actor, diseñador, malabarista y director de escena de su propia biografía, identidad, redes sociales, compromisos y convicciones” (Correa y Guillén, 2011, p.145).

En tal sentido, como sujeto de derechos y obligaciones, debe asumir sus éxitos y fracasos, fijar metas, buscar nuevas alternativas y adaptarse al cambio. Implica ser activo, desarrollar ideas propias y ser más rápido y creativo que los demás. La responsabilidad individual significa cargar con las consecuencias de sus actos en “un mundo que presenta, a la vez, una mayor incertidumbre (...)” (Zabludovsky, 2013, p.239).

1.2 La incidencia del “Paradigma de la Activación” en las políticas de empleo

El mundo del trabajo constituye una de las esferas donde se expresa la “radicalización de la individualización” en el siglo XXI. La idea central de este apartado es presentar las principales características y los fundamentos teóricos que sustentan al “Paradigma de la Activación”²⁰.

Es importante definir a los efectos de este estudio qué se entiende por políticas de mercado de trabajo. Según Samaniego (2002) son un “conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación” (p.12).

Las políticas de mercado de trabajo pueden clasificarse entre pasivas y activas; las primeras, se relaciona con las prestaciones otorgadas a los desempleados con el objetivo de aliviar la pérdida del ingreso (seguro de paro, seguro por enfermedad). Para Bucheli

20 El “Paradigma de la Activación” tienen diversas perspectivas a nivel mundial, dentro de ellas se encuentran los modelos centroeuropeos (relacionados con las rentas mínimas), los modelos escandinavos y los anglosajones.

(2005) “estos programas suelen desincentivar los esfuerzos en la búsqueda de empleo, tendiendo así a reducir la oferta efectiva laboral”. En cambio, las políticas activas buscan incidir directamente sobre el desempeño del individuo en el mercado de trabajo:

pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo. Facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda, coadyuvan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes. (Samaniego, 2002, p. 12)

Según Samaniego (2002) en la actualidad los “programas activos de mercado de trabajo” se pueden clasificar conforme a tres grupos: 1) la capacitación para el trabajo o readiestramiento de mano de obra, orientada a mejorar la calidad de la oferta de trabajo. 2) La creación directa de empleos, orientada a incrementar la demanda de trabajo. 3) el apoyo en la búsqueda de empleo, por medio de la intermediación, para mejorar la vinculación entre trabajadores y empleos (p.13).

El debate sobre la activación de las políticas de empleo tiene su origen en Europa a partir de la crisis de los setenta, cuando los Estados con orientación “neoliberal” debieron enfrentar un nuevo problema en el mercado de trabajo: el desempleo creciente y, en consecuencia, los problemas de desafiliación y de exclusión social.

El concepto de la “activación”, hace referencia a un cambio en el sistema de protección social producido por las transformaciones en el mercado de trabajo durante el último cuarto del siglo XX. Con este nuevo esquema de protección social los Estados de Bienestar de los países del centro de Europa comienzan a ser reducidos o desmantelados, pasando de sistemas de cobertura generalizada hacia sistemas que promueven el individualismo y la autorresponsabilidad, conocido como “Paradigma de la Activación” o “*workfare*” (combinación de trabajo “*work*” con bienestar “*welfare*”) (Brown, 2017).

Existen muchas maneras de definir al “Paradigma de la Activación”, Moreira (2008) alude a un “conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas sin un empleo y a mejorar sus niveles de integración social y económica (a partir de su (re)ingreso al mercado laboral o a empleos de mejor calidad)” (apud Brown 2017, p.6).

Por su parte, Moreno y Serrano (2009) entienden por “activación” a “un tipo de intervención social de los poderes públicos dirigida a la movilización y a la mejora de la

adaptabilidad de la mano de obra en general y de los desempleados, en particular” (p.23). Según los autores, este paradigma plantea:

un proceso de creciente individualización en el tratamiento del problema de exclusión en el mercado de trabajo, en un doble sentido (1) se hace al sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones (y por tanto, parte del problema) y, (2) se extiende la tendencia, propia de este tipo de paradigma, a fomentar la participación del individuo en su proceso de integración. Ambos aspectos confluyen, sin embargo, en el énfasis creciente en reclamar a los “clientes” o “usuarios” que actúen como ciudadanos responsables. (p.23)

Particularmente en América Latina, a partir de la década de los 90 comienzan a implementarse diversos programas de transferencias monetarias condicionadas que responden a la lógica del “Workfare”, financiados en algunos casos por el BM y el BID. En Uruguay, las Políticas Activas se empiezan a instrumentar a mediados de la década de los noventa, con la creación de la JUNAE y su articulación con la DINA.

En respuesta al nuevo escenario laboral, estos programas pasan a ser uno de los principales mecanismos para disminuir el desempleo y la pobreza. Por medio de las políticas activas se busca amortiguar los efectos del desempleo sobre el bienestar, específicamente de la población pobre y mejorar las oportunidades de acceso a empleos de buena calidad. Si bien este paradigma toma diversos enfoques, proporciones y diferencias de aplicación según cada país, poseen características compartidas en toda Latinoamérica (Brown, 2017, p.6).

El Paradigma basado en la “activación” se caracteriza por tres aspectos fundamentales: la individualización, el énfasis en el empleo y el principio de contractualización (Moreno y Serrano, 2007).

1. La individualización: De acuerdo a los autores, las políticas de activación intervienen en las motivaciones y actitudes individuales, “fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual” (p.38).

2. Énfasis en el empleo: Con la intervención de diferentes programas se busca adaptar las capacidades y comportamientos del individuo (incentivar, persuadir, motivar) al mercado de trabajo, con el objetivo de promover la participación y autonomía económica a través del empleo.

3. La contractualización: Este principio refiere a un compromiso moral, más que político o social, en donde el Estado condiciona a la ciudadanía al mérito de los

individuos, dependiendo de la actitud y comportamiento de los individuos frente a su participación económica. De esta manera, “se reafirma lo que podría calificarse como ‘norma de reciprocidad’, que hace de la cuestión del ‘merecimiento’ un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía” (Moreno y Serrano, 2007, p.38).

De acuerdo con Serrano, este paradigma no considera a las políticas sociales como una forma de entender la intervención social sino como:

(...) una transformación ideológica de las bases que articulan la cuestión social. Implica una redefinición del concepto de ciudadanía, no entendido bajo el registro interpretativo que apela a la noción de derechos sociales universales, sino más bien como un estatus contingente, que tiene que ser ganado, y centrado, por tanto, más en las responsabilidades individuales que sociales. (Serrano, 2005, p.230)

Los individuos son “reclamados a poner en juego su subjetividad y voluntad en el proceso de trabajo. Estas nuevas demandas implican la construcción social de nuevos sujetos-trabajadores, que deben actuar con autonomía y una alta cuota de responsabilidad” (Crespo, Revilla y Serrano, 2009, p.83). Según estos autores el principio articulador de este nuevo modelo de intervención de la activación consiste en fomentar la “agencia individual” o “autonomía económica”, luchando contra la dependencia de los sujetos; se problematiza la dependencia no en relación al mercado sino del Estado.

El rol del Estado no va a consistir tanto en la creación de espacios desmercantilizados sino más bien en estimulador y dinamizador del mercado. Su función será promover la “empleabilidad” del sujeto, esto es, proveer al individuo de las herramientas adecuadas para facilitar la gestión individual del riesgo, más que protegerle frente a éste. (Crespo, Revilla y Serrano, 2009, p.94)

Plantean los autores que se produce la “psicologización política del trabajo”, los conflictos sociales se transforman en problemas personales (exigencias psicológicas y morales sobre los sujetos), produciéndose el desplazamiento de la responsabilidad desde las instituciones a las personas. Esta psicologización se acompaña de “una naturalización del statu quo que consideraría que lo real es moral, esto es, que cada uno tiene lo que se merece, pues es fruto de sus acciones individuales y no de constricciones estructurales, sociales” (Crespo, Revilla y Serrano, 2009, p.99) que provoca una despolitización de la realidad social que apuntan a desaparecer los conflictos sociales.

En definitiva, en la sociedad contemporánea comienza a ser importante el involucramiento de la subjetividad del sujeto. Esta nueva demanda implica la “autoconstrucción biográfica” (Zabludovsky, 2013) del individuo, es decir la

construcción social de individuos que deben actuar con autonomía y responsabilidad, para bien o para mal, en asuntos tales como la formación y capacitación profesional, el empleo, la adquisición de competencias, siendo herramientas claves para su empleabilidad.

1.3 ¿Son las competencias laborales y la empleabilidad elementos claves para la integración laboral?

El concepto de las competencias laborales data a fines del siglo XX, cuando a partir de los cambios ya citados, los requerimientos del modelo “flexible” se asocian con el aspecto subjetivo del trabajador: el compromiso, la motivación, capacidad de propuesta, entre otros, son los nuevos “valores” de las organizaciones laborales o empresariales. En palabras de Vargas (2000):

La nueva forma de organización de la producción crecientemente conlleva a la configuración de competencias de mayor contenido social y técnico. Mientras los conceptos más recurrentes en el modelo de Análisis del Trabajo fueron: tarea, operación, tiempos, movimientos, métodos; en el análisis actual de competencias se trabaja en torno a competencias sociales y competencias transversales. El eje de análisis dejó de ser la medición del bajo y pasó a estar en la cabeza del individuo y en sus capacidades y motivaciones. (p.12)

Según la OIT la competencia laboral es “una capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada (...) no es una probabilidad de éxito en la ejecución de un trabajo; es una capacidad real y demostrada”.²¹

El concepto de competencia laboral surge en los países industrializados por la necesidad de formar individuos que respondan a los cambios tecnológicos, organizacionales y a la demanda del nuevo mercado laboral. En los países en desarrollo, las competencias laborales aparecen como una alternativa orientada a impulsar la formación y educación, para lograr un mayor equilibrio entre las necesidades de los individuos, las empresas y la sociedad (Mertens, 1996, p.1).

Con el modelo de acumulación “flexible”, se propicia el desarrollo de nuevas competencias laborales como la capacidad de análisis, trabajo en equipo, negociación, capacidad de aprendizaje permanente, solución de problemas. El concepto de competencia surge para tratar de “identificar a un conjunto de habilidades,

21 Recuperado el 9 de abril de 2018 de <https://www.oitcinterfor.org>

conocimientos requeridos actualmente para un desempeño laboral satisfactorio” (Vargas, 2000, p.13).

El término competencia²² señala características o requerimientos del mercado de trabajo en un lugar y momento histórico aludiendo a un “saber hacer en contexto”; “nos hallamos frente a un fenómeno tanto individual como social y cultural, pues es la sociedad que le da sentido y legítima cuáles son las competencias esperadas y de mayor reconocimiento”²³. La competencia surge de la necesidad de valorar el conjunto de conocimientos apropiados (saber) y de las destrezas y habilidades (saber hacer), pero además implica la capacidad de los individuos de emplearlas para resolver y responder a problemas y situaciones, en sí, a desenvolverse en el mundo.

Según Mertens (1996) el surgimiento de las competencias laborales ha propiciado cambios en la dinámica productiva en distintos ámbitos a nivel global: la estrategia de generar ventajas competitivas y de mejora de productividad y el papel de la gestión de recursos humanos a fin de mejorar la productividad. En efecto, los cambios productivos impactan tanto en los trabajadores como en el ámbito empresarial. Las mayores exigencias y diversificación de los mercados conducen a las empresas a la búsqueda de creatividad, a implementar nuevos procedimientos y formas de organización.

La orientación al cliente es un aspecto importante en la nueva configuración empresarial, prestando mayor atención a las exigencias respecto a la calidad de los procesos, productos y servicios, y la confiabilidad del producto, la diversificación y la innovación, el servicio de post-venta y la satisfacción del consumidor. Eso conduce a desarrollar competencias asociadas con el relacionamiento y la comunicación.

La organización comienza a focalizarse en los “aspectos tecnológicos únicos; bases de conocimiento; formación y capacitación; experiencia; capacidades de innovación; conocimiento del mercado; programas-expertos (expert software); sistemas organizacionales de motivación; distribución de información; imágenes intangibles; relaciones de alianzas perdurables” (Mertens, 1996, p.6).

22 En la década del 70 el concepto competencias se introdujo como “una reacción ante la insatisfacción con las medidas tradicionales utilizadas para predecir el rendimiento en el trabajo” (Vargas, 2001, p.2). En la década del 80 el concepto se llevó al ámbito empresarial como un “conjunto de características de una persona que están relacionadas directamente con una buena ejecución en una determinada tarea o puesto de trabajo” (Boyatzis apud Vargas, 2001, p.3).

23 Recuperado el 3 de marzo de 2018 de <http://www.oei.es>

Las empresas buscan potenciar las capacidades de innovación mediante la incorporación de nuevas estrategias de diferenciación para ser más competitivas. (Mertens, 1996, p.8). Las tecnologías de la información y la comunicación han incidido en la configuración de las organizaciones, facilitando el trabajo en equipo y el acceso democrático de información.

Vargas (2000) señala que “el enfoque de competencias claves” debe ser el foco de interés de los actuales programas de capacitación. Desde esta perspectiva se procura mejorar la formación para el empleo en forma articulada con la educación. Ésta debe constituirse en un estado de casi permanente actualización, funcionando como un mecanismo de desarrollo de habilidades, conocimientos, aptitudes, y destrezas que contribuyen al desempeño de los individuos.

Hay distintas maneras de clasificar las competencias laborales. En este estudio se plantea conforme a tres grupos (Mertens, 1996; Vargas, 2000): *básicas*, *genéricas* y *específicas*. Las *competencias básicas* se adquieren en la formación básica, incluyen las habilidades en el área del lenguaje y la comunicación, posibilitan entender instrucciones escritas o verbales, producir textos, interpretar información, analizar problemas, interacción con otros, manejo de tecnologías. Permiten tanto el ingreso al trabajo como mantenerse en él.

Las *competencias genéricas*²⁴ están relacionadas con los comportamientos y las actitudes laborales necesarias en todo tipo de empleo, aplicando a cualquier sector económico, cargo o tipo de actividad productiva. Estas competencias posibilitan “la adaptación del trabajador ante los cambios del conocimiento y habilidades específicas y de permitir el aprendizaje a lo largo de toda la vida” (Vargas, 2000, p.14). Son de tipo personal y social, y tienen que ver con habilidades de comunicación, capacidad para trabajar en equipo, comprensión de sistemas y metodologías de trabajo con tecnologías informáticas, pensamiento crítico, solución creativa de problemas, habilidades para informar y manejar tecnología, autoestima, autoconfianza, orientación al servicio, la toma de decisiones, la resolución de problemas. Tienen el carácter de ser transferibles ya que se adquieren en procesos de enseñanza y de aprendizaje, y a su vez son generativas ya que permiten el desarrollo continuo de nuevas capacidades.

24 También conocidas como “transversales”, “competencias clave”, “competencias blandas”.

Las *competencias específicas o técnicas* están vinculadas con los aspectos técnicos y con el saber específico de una ocupación. Por lo tanto, tener competencias técnicas significa tener el dominio de las habilidades, conocimientos y actitudes que permiten el logro de obtener resultados de calidad en el cumplimiento de una ocupación.

Por otra parte, el concepto de empleabilidad surge como forma de otorgar a los trabajadores las competencias y calificaciones necesarias para que se mantengan en el dinámico mercado laboral. La OIT en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2004), define a la empleabilidad como:

la condición potencial de conseguir y mantener un empleo. Cuando se mejora la empleabilidad de las personas no necesariamente significa que éstas se insertan en un puesto de trabajo”, se queda en las personas, en cambio el “empleo” es “una resultante de un conjunto de factores económicos y sociales.”²⁵

Desde una dimensión individual, para Campos Ríos (2003) la empleabilidad es “el conjunto de aptitudes y de actitudes²⁶ que brindan a un individuo la oportunidad de ingresar a un puesto de trabajo y además de permanecer en él (...)” (p. 104).

Pero a su vez, este concepto no solo está pautado por la adquisición de competencias; se encuentra condicionado por el capital social y la estructura de oportunidades²⁷ del individuo.

Kaztman (1999) define al capital social como “los recursos instalados en una red que pueden ser movilizados por quienes participan en ella para el logro de metas individuales y colectivas” (apud Sunkel, 2003, p.306).

En relación a esto, Kaztman y Filgueira (1999) proponen un enfoque centrado en los recursos que poseen las familias pobres - y no en sus carencias-, en el acceso y distribución de activos y las estrategias de su utilización. De esta manera, se busca promover políticas sociales que potencien la transmisión y reproducción intergeneracional de los activos, facilitando “un modelo que hace responsable al pobre

25 Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe>

26 Se entiende por aptitud “la capacidad de una persona para determinada actividad”, y actitud una disposición de ánimo. Las aptitudes son necesarias para ser empleable (conocimientos que requiere el puesto de trabajo al que accede), pero también importan sus cualidades subjetivas, actitudes, las cuales obtendrá a lo largo de su vida (Formichella y London, 2013, p. 5).

27 Kaztman (1999) define estructuras de oportunidades como “probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos” (p. 21).

por su bienestar al exigirle o permitirle la utilización de sus propios recursos (Kaztman, Filgueira, et. al. apud Amarillo, 2010, p.42).

Aquellos individuos con menor capital social - redes de contactos, de reciprocidad, de confianza- tienen más dificultades de inserción laboral. En este sentido, Weinberg (2004) plantea que la empleabilidad se encuentra determinada por las oportunidades sociales vinculadas al Estado, el mercado y la familia. Los individuos de más bajos recursos son los que tienen menores oportunidades de adquirir las competencias laborales (apud Formichella y London, 2013, p.21).

Por lo tanto, la empleabilidad tiene también su dimensión social, al entender que la responsabilidad no debería recaer únicamente en el propio individuo, sino también en las empresas, el Estado y la sociedad. Para el autor, el colectivo social debe propiciar las condiciones necesarias que posibiliten la inserción de los individuos (Weinberg apud Formichella y London, 2005).

Dado que ha habido cambios en el mercado de trabajo, y esos cambios conllevan a que existan nuevos ambientes laborales que necesitan de trabajadores con nuevas habilidades, no hay por qué pensar que esos costos deban afrontarlos únicamente los individuos que aspiren a los puestos de trabajo. Las habilidades se desarrollan en los individuos, pero tienen una importancia social.²⁸

Es importante señalar en relación a lo anterior, que la educación impacta sobre la empleabilidad y la calidad del empleo; un mayor nivel educativo mejora las posibilidades de conseguir un empleo, por tanto, los individuos más pobres tienen mayores dificultades para acceder a un nivel educativo alto, y en consecuencia son menos empleables (Formichella y London, 2013).

Como señala Weinberg (2004) la educación y la formación profesional a lo largo de la vida son pilares esenciales para la competitividad laboral, “se tratarían, antes que como derechos subjetivos de todos, como servicios o bienes a ser adquiridos para competir en el mercado productivo, en una perspectiva productivista, mercadológica, pragmática y, por tanto, desintegradora”²⁹.

En ese sentido, Soto (2009) aporta que “es cada trabajador quien está llamado a desarrollar su propia empleabilidad, en un mercado abierto y móvil, a través de estrategias individuales de desarrollo del propio “capital” de competencias” (p.109).

28 Campos Ríos apud Formichella y London, 2005, “Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad” recuperado el 3 de marzo de http://www.aaep.org.ar/espa/anales/works05/formichella_london.pdf.

29 Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/>

En suma, en este capítulo se pudo analizar que la “activación” de las políticas de empleo lleva a la responsabilidad transferida al individuo de su éxito o fracaso en el mercado laboral; por parte del Estado, se diseñan programas que formen en habilidades y condiciones mínimas para su inclusión social y de su seguridad laboral.

Con el aporte de los conceptos trabajados teóricamente de la incidencia del “Paradigma de la Activación” en las políticas de empleo en Uruguay, en los próximos capítulos se pretende identificar la manera en que se expresa este paradigma en la aplicación de políticas del INEFOP, orientadas a los jóvenes.

Capítulo 2: Los programas de formación del INEFOP para jóvenes

Este capítulo tiene como objetivo describir las políticas desarrolladas en la actualidad por el INEFOP, dirigidas a los jóvenes.

Se pueden señalar dos momentos importantes en cuanto a las políticas focalizadas en los jóvenes: la creación del Programa Projoven en el año 1996 y los programas orientados a los jóvenes a partir del año 2008 en la órbita del INEFOP.

tenemos que marcar dos grandes momentos; uno es la creación de Projoven como tal, que fue en el año 94, 94-96, que fue Opción Joven, financiado por el BID, y después pasó a la Junta Nacional de Empleo como un programa descentralizado. Y a partir del 2008 (...), pasa a ser parte del Instituto junto con otros programas descentralizados focalizados en otras poblaciones: mujeres, rurales, personas con discapacidad, toda la parte de emprendedurismo, etc. (Gerente Formación Profesional INEFOP)

En primer lugar, se hará un breve recorrido desde la creación de Projoven, siendo ello esencial para comprender la concepción que lo sustentó, considerado como el antecedente directo de las actuales acciones dirigidas a jóvenes en el marco del INEFOP. Si bien los programas dejaron de denominarse con el nombre Projoven, se continúan utilizando similares instrumentos, herramientas y criterios de focalización.

Entre los años 1994 y 1997 se ejecutó un proyecto piloto llamado Opción Joven³⁰, gestionado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU)³¹ contando con recursos financieros del Fondo Multilateral de Inversiones, aportados a través del BID. Durante esta fase piloto, se desarrollaron instrumentos y metodologías que luego se aplicaron con ajustes en el programa Projoven. Se ensayaron y evaluaron aspectos como la contratación de cursos, la implementación de distintas modalidades de capacitación para el empleo y se evaluaron mecanismos de control y seguimiento de los cursos (Naranjo, 2002, p.44).

En el año 1996 se inició el programa de capacitación e inserción laboral llamado Projoven (pese a que continuaba ejecutándose el proyecto piloto) orientado a acompañar la dinámica del mercado laboral, para ello los cursos de formación profesional que impartía eran acordes con el mundo productivo (Naranjo, 2002, p. 51) El mismo, de ejecución descentralizada, estaba bajo la órbita de la Dirección Nacional de Empleo

30 Se toma como referencia experiencias regionales - Proyectos "Chile Joven" y "Joven" de Argentina- y nacionales de menor alcance - Centro de Capacitación y Producción (CECAP) y el Foro Juvenil-.

31 En aquel momento el INJU dependía del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

(DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) - unidades ejecutoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- y el Instituto Nacional de la Juventud.

El programa Projovent se financió de manera tripartita, a través de los recursos aportados por los trabajadores, empresarios del sector privado y el Estado al Fondo de Reconversión Laboral (FRL), administrado en ese entonces por la JUNAE³². En su origen, se focalizó en jóvenes de ambos sexos entre 17 y 24 años, con bajo nivel de formación, que provenían de hogares de menores recursos, con una limitada o nula experiencia laboral (Naranjo, 2002, p.52), y tenía como objetivos centrales:

- a) fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para los jóvenes y las exigencias del mercado laboral; b) cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados; c) apoyar a las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo para el fortalecimiento de su capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo. (Abdala, 2009, p.30)

La convocatoria a Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECA's) se realizaba por medio de licitaciones públicas, las cuales se encargaban de llevar a cabo los cursos de capacitación y acciones de inserción laboral -con una exigencia de al menos el 45% de los jóvenes que integran los cursos se mantenga ocupado por más de tres meses-, en función a las demandas de las empresas (Naranjo, 2002, p.54).

Por otra parte, el programa también cubría todos los gastos de capacitación, otorgando un viático para el transporte³³ durante la formación, y otros gastos complementarios (subsidio por alimentación por día asistido) de forma de facilitar el acceso y permanencia de los jóvenes en la formación y en la primera etapa de inserción laboral (INEFOP, 2012a, p.12).

En sus inicios el programa ofrecía tres modalidades de capacitación, que buscaban dar respuesta a los distintos niveles de vulnerabilidad social y educativa. Las modalidades referidas eran: CT1, CT2 y CT3 (ver anexo 3), variando las mismas su carga horaria y los módulos.

32 La JUNAE es un organismo de integración tripartita creado en el 1992 con representación de trabajadores (a través de la central sindical PIT/CNT), empleadores y el Estado (a través de la DINAE). Durante los 90 y comienzos del 2000 se crearon otros programas desarrollados por la JUNAE, y actualmente por el INEFOP: Programa para trabajadores en Seguro de Desempleo, Programa PROIMUJER, PROCLADIS.

33 El viático varía según el tipo de curso asignado, durante los Módulos de Capacitación Ocupacional, Capacitación Complementaria y durante el primer mes de pasantía (Naranjo, 2002).

el CT3 estaba comprendido para aquellos jóvenes que podían tener o no experiencia de trabajo, básicamente de tenerla era informal, con primaria aprobada, algún año del ciclo básico, y no mucha más ni experiencia ni formación, y que de alguna manera manifestaban interés por capacitarse para trabajar pero no tenían los recursos como para hacerlo [...] una segunda modalidad que se dividía en dos, que nosotros llamamos CT2 [...] aquellos jóvenes que tienen un ciclo básico cursado o finalizado pero no han ingresando al bachillerato. Y el CT1, que también se divide en uno y dos, para quienes tenían algún año cursado de bachillerato y que no lo tenían finalizado. (Gerente Formación Profesional INEFOP)

Importa destacar que la numeración indicaba distintos grados de requerimientos del curso: El CT1 integraba a los jóvenes con nivel socioeducativo más alto, en cambio, cuando el número de la modalidad aumentaba (CT3) expresaba las situaciones de mayor dificultad y vulnerabilidad social; en este caso se contemplaban algunos componentes en la capacitación que permitían que esos perfiles realmente puedan sostener la experiencia, por ejemplo por medio de un mayor nivel de acompañamiento individual.

En el año 2008 por la Ley N°18.406 se crea el INEFOP³⁴, comenzando a funcionar en el año 2009, como una institución pública no estatal con el objetivo de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. El INEFOP tiene como visión:

Ser la institución de referencia en la ejecución de políticas públicas de empleo y programas de formación profesional de calidad para el sector privado, pertinentes al desarrollo del país, asesorando al Poder Ejecutivo e incorporando los lineamientos que el Poder Ejecutivo determine.³⁵

El Instituto se encuentra integrado por un Consejo Directivo tripartito con representantes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); el Sector Empresarial (Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay (CIU); el Sector Sindical (PIT - CNT), y a partir del año 2012 un representante de las Empresas de la Economía Social (art. 219 de la Ley 18.996).

El cambio de contexto generado en los últimos años, las dificultades de ejecución de la JUNAE y la necesidad de impulsar políticas activas de empleo, dio lugar a la creación del Instituto con un nuevo arreglo institucional. Así surge INEFOP como persona pública no

34 El INEFOP pese a no integrar la estructura del Estado, se enmarca jurídicamente en el Derecho Público, permitiendo una coparticipación del sector público y privado, respecto a su dirección funcionamiento y administración.

35 Recuperado el 2 de febrero de 2018 de <http://www.inefop.org.uy>

estatal y manteniendo la rica experiencia del diálogo social a través del tripartismo. (INEFOP, 2016)

El INEFOP tiene como principal cometido ejecutar políticas activas de empleo y de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores, así como también administrar el Fondo de Reconversión Laboral (FRL)³⁶. Entre otras funciones se encarga de:

asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional orientadas a la generación, mantenimiento y mejora de empleo, en orden a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido (...) diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas (...) ejecutar acciones que el mismo determine en materia de políticas de empleo, (...). (INEFOP, 2016, p.5)

El programa Projoven se integró al Instituto en el año 2005 junto con otros programas focalizados en trabajadores en seguro de desempleo, personas en situación de discapacidad, mujeres y trabajadores rurales.

En el año 2012 se realizaron cambios en el diseño metodológico del programa focalizado a los jóvenes, creándose varias modalidades en marcos institucionales específicos. A pesar de ser implementadas puntualmente, no perduraron en el tiempo. En ese mismo año se amplía la población objetivo de INEFOP siendo en aquellos años dirigidos a jóvenes de ambos sexos a partir de los 15 años de edad (INEFOP, 2012a).

El instituto ha tenido dos reestructuras, la primera, a partir de su creación y la segunda, en el año 2015 cuando asume el nuevo Consejo Directivo.

En el año 2015 comenzó el trabajo con CINTERFOR-con el objetivo de organizar la estructura y desarrollar las descripciones de cargos a la interna del Instituto. Estas acciones son la base para un mejor ordenamiento interno lo que posibilitan la construcción de herramientas para una adecuada gestión humana. (INEFOP, 2016, p.15).

La estructura del INEFOP se basa en tres Gerencias³⁷: Gerencia de Formación Profesional, Gerencia de Empleo³⁸, y Gerencia de Empresas³⁹. Los programas

36 Actualmente el fondo se conforma por el aporte del 0.125% sobre los salarios, y es realizado por trabajadores y empleadores. Desde el 2001 se complementó con un aporte del Estado votado en la Ley Presupuestal. El dinero permite capacitar a los trabajadores en actividad y de empresas, pero fundamentalmente a aquellos individuos que están en el Seguro de Desempleo o desempleados.

37 En el 2016 se crea la Gerencia de Empresas y la Gerencia Empleo sumándose a la ya existente Gerencia de Formación Profesional.

38 La Gerencia de Empleo orientada a los trabajadores en actividad, realiza capacitaciones con el fin de incrementar sus capacidades y formación profesional y la productividad de las empresas.

focalizados en los jóvenes desempleados dependen de la Gerencia de Formación Profesional, que tiene como objetivo:

Asegurar la implementación de acciones de formación oportunas, pertinentes y de calidad para fortalecer las capacidades (empleabilidad/competencias) y responder a las necesidades de diferentes poblaciones (trabajadores en Seguro de Desempleo, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, población rural, poblaciones en convenio), en articulación con diversos actores / instituciones.⁴⁰

Importa señalar que en Uruguay la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo es un asunto que ha sido preocupante. Por medio de la Ley de Empleo Juvenil (LEJ) n° 19.133, se busca dar respuesta al alto índice de desempleo, con el objetivo de fomentar el trabajo decente de los jóvenes entre 15 y 29 años “vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de derechos fundamentales” (art. 1° de la LEJ).

Esta Ley⁴¹ pone especial énfasis en los jóvenes provenientes de los hogares de menores recursos, especialmente quienes tengan familiares a cargo, o se encuentren desvinculados del sistema educativo. Pueden participar tanto jóvenes desempleados, como aquellos que no han tenido oportunidades de capacitación, aquellos que estén trabajando informalmente o en la búsqueda de su primera inserción laboral.

De este modo, “se dispone la integración de INEFOP - junto con otros organismos- a la coordinación del empleo juvenil con el MTSS, pudiendo ejecutar y/o financiar algunas de sus modalidades de promoción del trabajo juvenil” (INEFOP, 2016, p.7).

La metodología incluye prácticas laborales en programas educativos y de formación, a partir de distintas modalidades de contratación: Primera experiencia laboral en el sector privado, práctica laboral para egresados, trabajo protegido joven, prácticas formativas en empresas “pasantías”.

Como contrapartida, las empresas privadas contratan jóvenes por medio de los servicios de intermediación laboral sin costo (incluyendo la preselección de personal y el seguimiento de la inserción laboral de los jóvenes), recibiendo a cambio subsidios por

39 La Gerencia de Empresas ofrece apoyo económico a las empresas para la capacitación de sus directores y trabajadores para mejorar la competitividad, así como también a personas emprendedoras mediante el apoyo integral para el desarrollo de ideas empresariales.

40 Recuperado el día 2 de diciembre de 2017 de <http://www.inefop.org.uy/Institucional/Gerencias-y-Unidades-uc43>

41 El art. n° 3 establece el trabajo articulado entre el MTSS, el MEC, el MIDES, el INAU, la ANEP, el BPS y el INEFOP.

parte del Estado. Por su parte, los jóvenes tienen el beneficio de una reducción del horario por estudio y licencia por estudio.

De acuerdo al diseño institucional existen políticas focalizadas hacia los jóvenes en el marco de la Gerencia de Formación Profesional y políticas no focalizadas hacia esta población en las Gerencias de Empleo y de Empresas, teniendo como requisito estar en actividad, ser empresario o emprendedor.

La población objetivo en todas las modalidades son los jóvenes desempleados, entre 18 y 29 años, con determinados niveles educativos predefinidos:

- 1- Jóvenes desempleados con nivel educativo de primaria completa.
- 2- Jóvenes desempleados con nivel educativo de educación media básica completa.
- 3- Jóvenes desempleados con nivel educativo de educación media superior completa.
- 4- Adolescentes con niveles educativos heterogéneos. Se focaliza en adolescentes de 15 a 17 años que se encuentran fuera del sistema educativo con el objetivo de reinserción educativa.

De acuerdo a la información recabada con los informantes calificados todos los programas dirigidos a los jóvenes presentan la siguiente estructura:

- ❖ *Taller de Orientación Laboral y Social:* Se trabajan las competencias transversales, actitudinales, relacionales y básicas con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad y ciudadanía (se trabaja en el liderazgo, trabajo en equipo, presentación en una entrevista de trabajo, búsqueda de empleo, entre otros aspectos).
- ❖ *Capacitación específica:* Se desarrollan las competencias técnicas necesarias para desempeñarse en una actividad laboral, para la cual existen posibilidades de inserción. La formación debe cumplir con las demandas reales del mercado de trabajo y las características de la población objetivo de los distintos cursos.
- ❖ *Capacitación complementaria:* Refuerza aspectos identificados como imprescindibles para el logro de la inserción laboral y/o reinserción educativa en jóvenes que presenten déficit en su educación formal. Se trabaja en el fortalecimiento de la lectura, escritura, cálculo, comunicación, alfabetización

digital, etc. con un enfoque teórico-práctico articulado e integrado a los demás componentes de la capacitación.

- ❖ *Acompañamiento individual*: Este eje tiene como finalidad trabajar de manera personalizada con el joven para el sostén de la propuesta y luego la puesta en marcha del proyecto.
- ❖ *Aprendizaje Práctico en la Empresa (APE)*: Es un acompañamiento desde la ECA en la realización de una práctica en un espacio real de trabajo, para profundizar y ampliar los conocimientos aprendidos en la capacitación específica y en la capacitación transversal, es decir que le permita al joven aplicar y desarrollar habilidades, conocimientos y actitudes requeridas.
- ❖ *Apoyo a la inserción laboral*: Implica un acompañamiento desde las ECA'S en la inserción laboral del joven posterior a su capacitación.

Los componentes del programa suelen hacerse en este orden; comienzan por el Taller de Orientación, luego la capacitación específica y complementaria simultáneamente. Se finaliza con el APE (si tiene) y luego la inserción laboral. En paralelo a este proceso se produce el Acompañamiento (habitualmente está a cargo de quienes hicieron el Taller de Orientación Laboral y Social).

Es importante señalar que la única exigencia para el joven es no tener un empleo formal. Los jóvenes se contactan por dos vías: en INEFOP a través de diversos medios (página web, presencial en la sede central, presencial en las oficinas del interior), o también directamente por las ECA'S. Las entidades cumplen igual función que en el modelo Projoven.⁴²

Respecto a la carga horaria y la duración de la capacitación, las mismas varían en función al nivel educativo. Los jóvenes con nivel educativo de primaria completa tienen mayor carga de acompañamiento de parte de las ECA'S en comparación con aquellos que tienen educación media y superior completa. En promedio, los cursos tienen una

42 Administran un fondo para viáticos de transporte y alimentación con un monto fijado por el INEFOP. Los jóvenes pueden acceder a un subsidio que implica una ayuda económica de carácter extraordinario para fomentar su inserción laboral y poder satisfacer una necesidad sanitaria, social o económica, que los inhiba asistir a un curso o que impida ingresar al mercado laboral (gastos por cuidados, alojamiento temporal, carné de salud, atención oftalmológica, odontología, entre otros.) (INEFOP, 2017, p.30).

carga horaria de 120 horas (equivalente a 3 o 4 meses) y todos tienen la misma estructura, variando únicamente el componente APE, solo algunos lo tienen.

Actualmente es muy bajo el porcentaje de jóvenes que realizan el APE, dada las exigencias colocadas por el Banco de Seguros y el INEFOP, lo que lleva a que las empresas dejen de tener pasantías.

La intermediación laboral está prevista en el diseño de los programas y son las ECA'S las encargadas de vincularse con las empresas. De acuerdo con el coordinador de la Unidad de Evaluación y Monitoreo del INEFOP, no hay un porcentaje de inserciones laborales que se exija, se deben presentar puestos para el 100 % de los participantes. Si bien no hay datos cuantificados, según la percepción de los actores calificados existe una baja intermediación laboral de los jóvenes capacitados. El INEFOP le exige a las ECA'S el registro de sus usuarios en "Vía Trabajo"⁴³ para el pago por cada inserción laboral (comprobado con 3 recibos de sueldos).

De acuerdo a la información recabada no hay conocimiento acerca de la cantidad de jóvenes que han participado y finalizado el curso en cada uno de los programas durante el periodo 2015-2018.

El Gerente de Formación Profesional entrevistado plantea que en el año 2017 han participado aproximadamente un total de 1.800 jóvenes en los programas focalizados. Sin embargo, si se tiene en cuenta a los jóvenes que ingresaron por programas no focalizados el número sería mayor (Seguro de Desempleo, focalizadas en mujeres, modalidades especiales y convenios).

Dada la ausencia de registro sistemático y riguroso, se proyecta en el año en curso generar una plataforma informática designada con el nombre "Vía trabajo", de servicios vinculados a la información, orientación, capacitación e intermediación laboral desarrollada conjuntamente por el MTSS y el INEFOP, en respuesta a las dinámicas actuales del mercado.

43 En "Vía Trabajo" el trabajador pueden registrar su experiencia laboral y formación, intereses de capacitación y empleo y postularse a ofertas laborales. Las empresas pueden solicitar personal, contactarse con el Centro Público de Empleo, acceder al servicio de preselección de trabajadores y beneficios de programas de empleo y/o formación. Las ECA'S pueden registrarse, ofertar cursos, monitorear sus servicios relacionados al INEFOP.

Capítulo 3: Análisis de la política del INEFOP dirigido a los jóvenes

Este capítulo tiene como objetivo estudiar la política de empleo juvenil del INEFOP e identificar los rasgos del “Paradigma de la Activación” que se encontrarían presentes en su estructura y contenidos.

El análisis se divide en cuatro partes: en primer lugar, se plantea la problemática del desempleo en los jóvenes y las respuestas programáticas al tema. En segundo lugar, la reflexión se focaliza en las competencias laborales como factor clave para la empleabilidad de los jóvenes, entendidas éstas como esenciales para la integración al mercado laboral, principalmente las de carácter transversal. Se busca conocer la correspondencia entre las competencias demandadas por el mercado y la formación que brinda el INEFOP.

En el siguiente apartado se reflexiona sobre la relación entre las habilidades transversales desarrolladas en la educación formal y las que demanda el mercado de trabajo, y el rol jugado por la formación en la transmisión de las competencias para la inserción laboral.

Por último, como punto medular de este estudio, se busca analizar la matriz epistemológica que predomina, en el entendido de que hay una influencia del “Paradigma de la Activación” en el diseño de la política, que se traduce en los contenidos y en la falta de seguimiento para la inserción en el mercado de trabajo.

3.1 Los programas de empleo juvenil del INEFOP

En Uruguay los jóvenes constituyen uno de los grupos más vulnerables en el mercado laboral; presentan mayores dificultades para ingresar al mercado laboral y sostener el empleo, tanto en periodos de crecimiento como de retracción económica. Las inequidades que presentan los jóvenes en el mercado laboral se profundizan en quienes provienen de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (ver anexo 4).⁴⁴

En este contexto, el INEFOP actúa como principal Institución a cargo de la generación de políticas activas de empleo en respuesta al desempleo. A partir del año 2011, el problema del desempleo juvenil se ha ido incorporando en la agenda política.

⁴⁴ Tabla: Tasa de actividad, empleo y desempleo de la población de 15 a 29 años, según tramo de edad, sexo, asistencia a centros educativos y quintil de ingreso del hogar. Total país, 2016.

En la búsqueda de respuesta a esta problemática se crea ese año el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, la LEJ n°19.133 en octubre del año 2013 y el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 en el año 2014, en los que se encuentra los lineamientos programáticos del gobierno focalizados en los jóvenes.

Cuando se hace referencia a la capacitación para el empleo es necesario considerar que la juventud constituye un grupo heterogéneo. Margulis y Urresti (1998) proponen:

Hay distintas maneras de ser joven en el marco de la intensa heterogeneidad que se observa en el plano económico, social y cultural. (...) en la sociedad actual las juventudes son múltiples, variando, por ejemplo, en relación con características de clase, el lugar donde viven o la generación a que pertenecen y, además, la diversidad, el pluralismo, el estallido cultural de los últimos años se manifiestan privilegiadamente entre los jóvenes que ofrecen un panorama sumamente variado y móvil que abarca sus comportamientos, referencias identitarias, lenguajes y formas de sociabilidad. (p.1)

La diversidad de jóvenes está dada por distintos factores como la edad, la generación, el lugar de residencia, la clase social a la que pertenecen, el género, la inserción al sistema educativo, la orientación sexual, entre otros aspectos.

En referencia al tema en estudio, el INEFOP implementa estrategias y propuestas de capacitación laboral focalizadas en distintos niveles educativos de los jóvenes (primaria completa, ciclo básica completo y bachillerato completo). Al respecto, el Gerente del INEFOP plantea: “Nuestra idea es (...) poder generar una diversidad de cursos, a tal punto que la mayoría de las personas que demanden capacitaciones en el Instituto realmente tengan una opción para capacitarse”.

En suma, la Institución entiende a la juventud como un grupo heterogéneo que presenta variedad o multiplicidad de características en términos de saberes, niveles de instrucción, trayectorias laborales, entre otros.

3.2 Las competencias laborales: factor clave para el desarrollo de la empleabilidad

Como fue desarrollado en el capítulo 2, las empresas han ido incorporando nuevas estrategias para ser más competitivas, requiriendo trabajadores con conocimientos, habilidades y destrezas para desenvolverse competentemente en el mercado laboral.

En el escenario de la reorganización productiva y de los cambios de las características del trabajo, y en el incremento exponencial en el área de servicios y comercio, comienza a ser importantes las competencias transversales.

De acuerdo a un estudio desarrollado por la OIT (2014) entre las competencias más requeridas por las empresas en las regiones en vía de desarrollo están: “la disposición a aprender, la aptitud para comunicarse (...); los buenos hábitos de trabajo (puntualidad, aplicación, etc.); la capacidad de trabajar en equipo; la integridad personal; el liderazgo; el espíritu emprendedor, y la capacidad para el pensamiento analítico y crítico” (p.2).

En relación a la descripción de la OIT las competencias demandadas por los empleadores, según el Gerente de Formación Profesional son el trabajo en equipo, el buen relacionamiento y la adaptación a lo nuevo.

En muchas empresas ya se deja eso de “mira a vos te contrato solo para esto” (...) yo preciso que vos puedas desempeñarse en equipo, en dónde las competencias son transversales. Sí sos un crá, pero de alguna manera te cuesta relacionarte con el otro, llega un momento que la empresa te dice “mira me encanta como trabajas en cuanto a esto específico, pero cuando yo tengo que contemplar vos o el equipo, lamentablemente elijo el equipo” (...) Y después lo otro tiene que ver con esas competencias de adaptarse a lo nuevo, a los cambios. (Gerente Formación Profesional INEFOP)

De acuerdo con la OIT (2014) la incorporación de competencias laborales y habilidades incrementan las posibilidades de inserción en el mercado laboral; los individuos son más empleables cuando han adquirido una amplia educación y formación en las competencias anteriormente mencionadas.

Esta información es especialmente considerada por el INEFOP a la hora del diseño de las políticas. El curso prevé un eje denominado “Capacitación transversal” para el desarrollo y fortalecimiento de destrezas, conocimientos y habilidades necesarias para la empleabilidad del joven.

Se observa que el programa otorgaría a los jóvenes las competencias necesarias funcionales al mercado de trabajo. La política parte de la idea de que los jóvenes no cuentan con las competencias y conductas básicas para la inserción en el mercado laboral, y es por medio de la capacitación que incrementan las posibilidades de inserción en el mercado laboral.

El diseño de las propuestas del INEFOP pone atención en competencias que acompañen las tendencias de la demanda del mercado laboral, bajo la lógica que la superación de la situación de desempleo se lograría a través de una formación funcional al mercado laboral.

Para el sector empleador en las últimas décadas ha cobrado relevancia las habilidades transversales, relacionadas con un conjunto de atributos y cualidades

profesionales y sociales. Según un estudio realizado por el BID (2012)⁴⁵ los empleadores valoran las habilidades socioemocionales en mayor medida que las de conocimientos específicos. Sin embargo, presentan dificultades para encontrar estas habilidades en los jóvenes egresados de la enseñanza secundaria; solo el 12% de los encuestados declaró no tener dificultades para encontrar las destrezas que la empresa requiere al contratar a los jóvenes. Esto refleja la brecha que existe entre la demanda de los empleadores y las habilidades que ofrecen los jóvenes egresados de la secundaria. En relación con lo anterior, es necesario intervenir en procesos de búsqueda y selección así como en la capacitación para contrarrestar aquellas habilidades que buscan y no encuentran en los jóvenes.

Por otro lado, la OIT (2014) plantea que “las competencias claves permiten que las personas puedan adquirir y aplicar nuevos conocimientos y competencias en forma continua; son además esenciales para el aprendizaje permanente” (OIT, 2014, p.1).

Otra investigación realizada por el BID (2014) revela que tanto en las habilidades cognitivas como las del conocimiento (matemática y lenguaje) y las habilidades socioemocionales (comportamientos o rasgos de la personalidad, conocidas como “blandas”) inciden los contextos en el que se desarrolla el individuo, la familia y la escuela. Cabe señalar, que las competencias de carácter socioemocional, responden en mayor medida a los estímulos del contexto y su período crítico de formación llega hasta la juventud (BID, 2012).

De acuerdo con la visión del Gerente del INEFOP, surge de la valoración de las competencias laborales de los jóvenes por parte de los empresarios, que muchas veces, las habilidades blandas (entre las cuales menciona compartir, cumplir con un horario, la comunicación) en los contextos socioeconómicos más bajos, no son adquiridas en el seno de la familia y la escuela, siendo ellas necesarias para la inserción laboral. En este sentido, la política del INEFOP busca capacitar en competencias transversales porque “aquella idea de que hay un montón de cosas que los jóvenes resuelven en el seno de su familia ya no es así. Pero el sistema educativo sigue insistiendo en eso” (anexo 6).

45 Este estudio se centra en la discusión sobre la calidad de la educación en América Latina y Caribe a partir del análisis de dos encuestas: una sobre trayectorias y habilidades conducida en Chile y Argentina 2008 y 2010, y otra sobre demanda de habilidades de los jóvenes egresados de la educación secundaria por parte de empresarios de Argentina, Brasil y Chile en el año 2010. Para conocer más detalles ir a Bassi, M., Busso, M. Urzúa, S. y Vargas, J. (2012) Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina, BID.

En el mercado laboral las competencias transversales vinculadas con los aspectos subjetivos son el elemento diferenciador entre los individuos, en cuanto a la búsqueda y selección de oportunidades laborales, permanencia y crecimiento dentro de la empresa.

En la medida que se tengan mayores competencias transversales requeridas por el sector empleador, aumenta la posibilidad de ser seleccionado, particularmente en el actual mercado competitivo, con un alto porcentaje de rotación laboral y en el que se requieren trabajadores productivos, que se alineen a los principios y crecimiento de la empresa.

De la entrevista con el Gerente de INEFOP emergen datos relevantes, que relacionados con los resultados de la ENAJ llevaría a observar tendencias preocupantes para el empleo juvenil. El alto nivel de rotación laboral de los jóvenes en las empresas es mayor a partir del año 2013, podría ser consecuencia de nuevos puestos de trabajo creados en los últimos años, menos estables y de menor duración.

En el año 2013 el 60% de los jóvenes en Uruguay tuvo un trabajo por más de tres meses y declara haber estado menos de un año en su primer trabajo, el 25,3% estuvo más de un semestre y el 34,8% menos de un semestre y más de un trimestre. Éste último registro es superior al del año 2008 (29,3%). Otro dato relevante es que el 27,3% de los jóvenes declaran haber estado en su trabajo entre un año y tres (tanto en el 2013 como en el 2008), registrando un descenso de 6,6 % para el año 2013 de aquellos que han permanecido más de tres años en su primer empleo (12,6% en año 2013, mientras que 19,2% en año 2008) (Araya y Ferrer, 2015, p.27).

En este sentido, la investigación realizada por el BID (2014) sugiere ampliar el ámbito de acción de las escuelas para atender estas habilidades claves para el desempeño de los jóvenes en el trabajo y en la vida.

Otro aspecto a destacar son los prejuicios que presentan las empresas en relación a los jóvenes capacitados en el marco de este programa. El Gerente de Formación Profesional señala la resistencia de los empresarios en contratar jóvenes que hayan transitado por el INEFOP, esto conduce a un bajo porcentaje existente en relación a la inserción laboral.

Para los empleadores hay una degradación muy fuerte de las competencias transversales, expresada en una “crisis de valores”. “Es difícil lograr inserciones laborales, existen prejuicios. El prejuicio no lo sacas así nomás, puede haber una

persona que capaz sí, pero pueden haber otras personas que llevan años” (Gerente Formación Profesional INEFOP).

Continua expresando el entrevistado que se busca valorizar las capacidades y competencias que los jóvenes han adquirido. La política y sus operadores deben trabajar en eliminar los prejuicios, lo que significa la necesidad de un cambio de visión hacia los jóvenes por parte de los empresarios, para que ello permita incrementar la posibilidad de intermediación laboral.

El entrevistado entiende que la oferta de cursos intenta responder a las demandas del mercado de trabajo, alineándose a los nuevos requerimientos, y al mismo tiempo, buscando contemplar el interés de los jóvenes.

Hoy empezamos a ver que las necesidades eran otras, empezamos a reconvertir la materia curso, [...] a ver cuáles son los cursos que más oportunidades de trabajo tienen [...] todavía nos está quedando pendiente focalizar por sectores y poder decir bueno, ahora si unamos lo que la gente quiere hacer, en donde hay más capacitación del mercado y pedir eso [...] Entonces empezamos a enriquecer la matriz, en ese sentido empezaron a haber mayor intensidad y cantidad de cursos. (Gerente INEFOP)

De la entrevista realizada surgen algunos temas de diseño institucional que son importantes destacar en este trabajo. Si bien las políticas buscan articular oferta y demanda, no habría registro que pueda dar cuenta de las demanda de los jóvenes y además de las empresas.

Por otra parte existiría ausencia de documentos que evalúen el impacto del programa en términos cuantitativos (cantidad de jóvenes que transitaron por la experiencia, cantidad de inserciones laborales concretadas, reincorporación de los jóvenes el sistema educativo, etc.).

3.3 La desvinculación entre la educación formal y las demandas del mercado laboral

Actualmente en la educación formal no hay una formación en competencias laborales acordes a la demanda, sobre este particular, señala el estudio realizado por el BID (2012) sobre América Latina la importante brecha entre las habilidades transversales desarrolladas en el ámbito educativo y las que en realidad demanda el mercado laboral. Continúa el informe planteando el requerimiento de políticas educativas en el estudio del problema de la calidad de la educación y su pertinencia cuando se trata de facilitar las transiciones de los jóvenes al mundo del trabajo.

Para el caso uruguayo, se ratifica la tendencia de que a mayor nivel educativo, mayores son las tasas de empleo, mejores condiciones laborales, mayores salarios, menor proporción de empleos informales y menores tasas de desempleo (ver anexo 5).

Esto significa que la culminación de la educación es más difícil a medida que baja el nivel socioeconómico, denotando así la importancia de los contextos de origen en el desarrollo educativo y en las posibilidades de acceso a mejores puestos laborales y capacitaciones y por ende a mejores ingresos.

El ingreso temprano de los jóvenes pobres al mercado laboral les impide continuar con sus estudios, no pudiendo acceder a un buen trabajo ni a una capacitación, en cambio, aquellos jóvenes que obtienen un buen trabajo tendrán mayores oportunidades de incrementar sus habilidades y acceder en el futuro a un mejor empleo (Formichella y London, 2013).

En Uruguay se ha constatado un alto porcentaje de jóvenes que no culminan el ciclo educativo en la edad correspondiente. El 70% ha finalizado la educación media básica entre los 17 y 18 años, cuando la edad para completar el nivel es a los 15 años. El 40% entre 21 y 22 años ha culminado la enseñanza media superior a esa edad, correspondiendo la finalización de ese nivel a los 18 años (MIDES-INJU, 2017).

Los jóvenes con mayor nivel de vulnerabilidad (quintil 1 y quintil 2) presentan menor nivel educativo; alcanzando primaria el 32%, 15% respectivamente y secundaria el 55,5% y el 57,7%.

La educación (...) es también la herramienta que permitiría perpetuar y acentuar las desigualdades. El resultado dependerá no sólo de los recursos que se destinen a educación, y de los objetivos que los hacedores de política se planteen, sino también de la universabilidad de la calidad en el sistema educativo, y de las políticas sociales específicas que reduzcan los costos de oportunidad de los más pobres. No necesariamente debe existir un trade-off entre los objetivos sociales y los económicos. Por el contrario, ambos pueden ir en la misma dirección, sustentando un proceso de Desarrollo y Crecimiento Económico exitoso. El proceso es largo: los niños que ingresen hoy al sistema educativo comenzarán a exhibir sus cualidades de empleabilidad a partir del 2024. (Formichella y London, 2013, p.89)

Aún no existe una manera efectiva de medir el avance de los estudiantes en relación al aprendizaje de habilidades y competencias, las investigaciones existentes se limitan a la medición de habilidades académicas en las que se han enfocado las escuelas tradicionalmente, y no tienen presente otros desempeños, que adquieren cada vez mayor importancia, en el ámbito laboral actual como son los relacionados con el comportamiento (BID, 2012, p.23).

De acuerdo con Alcides, en algunos casos los jóvenes al transitar por la capacitación laboral resignifican la importancia del estudio para mejorar sus oportunidades laborales. Las capacitaciones del INEFOP se orientan a la mejora del acceso a la educación formal. Intervenir en materia de capacitación y formación profesional constituye una herramienta importante para la empleabilidad de los jóvenes, fundamentalmente para aquellos que tienen bajo nivel de competencias.

En suma, de acuerdo a lo señalado por las investigaciones del BID, el problema es que los contenidos trabajados en el ámbito educativo no se vinculan con las demandas del mercado laboral actual, existiendo una carencia de habilidades transversales. Como se mencionó anteriormente, para el sector empleador son difíciles de encontrarlas en los jóvenes, por este motivo, “la escuela en América Latina tendrá que reinventarse para acompañar estos cambios y permitir que estos jóvenes puedan competir entre ellos (...)” (BID, 2012, p.24). Esto significa que para preparar a los jóvenes en el S.XXI es importante el reconocimiento de sus exigencias que enfrentarán en el mundo laboral, a partir de los cambios de los requerimientos y las expectativas que los empleadores tienen de su formación.

3.4 La política del INEFOP desde el enfoque del “Paradigma de la Activación”

Como se hizo referencia, la hipótesis de este estudio plantea la existencia de contenidos de corte “neoliberales” en las políticas de empleo juveniles y que tienen su principal sustento en aportes del “Paradigma de la Activación”. A continuación, se describen las características que adquiere este paradigma actualmente en Uruguay a partir del análisis de los programas de INEFOP focalizados en los jóvenes.

En el diseño de los programas se plantea la inserción laboral del joven, previendo un componente de “Apoyo a la Inserción Laboral”. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, no logra insertar al joven en el mercado de trabajo debido al bajo nivel de intermediación laboral. En algunos casos, se derivan curriculums de jóvenes a las empresas cuando necesitan personal. Una vez finalizada la capacitación en aula (la cual tiene una duración promedio de 4 o 5 meses) no está previsto en sus cometidos el seguimiento de la trayectoria laboral de los jóvenes.

Esto hace que el peso de la integración al mundo del trabajo o de la no integración, se coloque en el joven como “responsabilidad individual”.

No damos trabajo, pero damos apoyo a la inserción laboral, con la capacitación, con las prácticas, con el acompañamiento individual. El que no logra insertarse enseguida, tiene dentro de la capacitación para, bueno vení, ¿a qué empresa fuiste? ¿Qué pasó? Vení, vamos a imprimir curriculum, vamos a ver si vemos que si hay algún error, si tuviste una nueva experiencia. (Gerente INEFOP)

Este pilar de la responsabilidad individual se visualiza en las características descriptas de la política, considerando importante el aprendizaje de las competencias laborales necesarias para la inserción laboral del joven.

De acuerdo con Carballo y Vecinday (2015) “la “activación” de la empleabilidad pasaría por la incorporación a dispositivos que, mediante la formación y capacitación, regulen y orienten sus comportamientos en el escenario actual que presenta el mercado de trabajo”⁴⁶.

Sin embargo, hay un grupo de jóvenes con la experiencia y competencias laborales necesarias para insertarse en el mercado que se encuentran desempleados. Esto se explica en la necesidad del Capitalismo de una fuerza de trabajo excedente que baje el precio de la mano de obra. No alcanza únicamente con brindar herramientas para el desempeño de los jóvenes en el mundo del trabajo, al margen de que se capaciten tienen dificultades de inserción laboral dada por la saturación del mercado de trabajo.

Por lo tanto, la formación y capacitación ayuda pero no resuelve el desempleo o la precariedad laboral. El corrimiento de la responsabilidad del Estado en la integración al mercado laboral evidencia que no se estarían generando políticas reales de integración al mercado laboral, fundamentalmente de los sectores más vulnerables.

Según las líneas de acción llevadas a cabo por la política del INEFOP, la desocupación se entiende como un problema de oferta en el mercado laboral, colocando como causa del desempleo el bajo nivel de capacitación y preparación de los jóvenes para el mercado laboral. Es decir, se plantea que los desequilibrios en el mercado de trabajo se producen por la ausencia de formación, y para estabilizar la oferta y la demanda es necesario adquirir las competencias laborales para competir. De esta manera, desconsiderando los factores contextuales y en vista de superar este problema interviene en las conductas, motivaciones y actitudes individuales.

Es importante señalar que existen determinaciones externas al individuo, estructurales, institucionales, familiares e individuales, que influyen en las posibilidades

46 Carballo y Vecinday, presentación de las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 2015.

de integración laboral, profundizándose aún más las dificultades en los jóvenes más vulnerables.

En esta misma línea, señalan Berkel y Valkenburg (2007) que a las personas desempleadas se le atribuye la responsabilidad de su situación, los problemas del mercado de trabajo se traducen en clave de carencias de los individuos (SIIS, 2011).

En la política del INEFOP existe una individualización en el tratamiento del problema del desempleo, colocando al joven en el centro de las intervenciones, como parte del problema. De esta manera, se produce el desplazamiento de la responsabilidad desde las instituciones a las personas o como lo llama Crespo la “psicologización política del trabajo” (Crespo, et. Al, 2009) a la transformación de los conflictos sociales en problemas personales.

Esta creciente apelación a la responsabilidad individual otorga legitimación al carácter coactivo que adquieren la mayor parte de las veces los programas de activación de mercado de trabajo. Su base justificativa se apoya en el principio moral que se deriva de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado. Apela (de modo coactivo) a la responsabilidad de los trabajadores, dejando sin embargo a los empleadores demostrar “voluntariamente” su responsabilidad moral. Este tipo de discurso parte de una concepción psicologista de las relaciones sociales, según la cual, la activación consistiría en un proyecto individualizado dirigido a la autonomización de los sujetos. (Crespo, Revilla y Serano, 2009, p.94)

Desde esta política se fomenta la participación del individuo en su integración al mercado laboral, considerando en la misma línea que el “Paradigma de la Activación” la dependencia como una “patología”.

El sujeto objeto de intervención es considerado como susceptible de disponer de una serie de déficits, de formación, en unos casos, y/o de voluntad o personalidad, en otros (...) se está extendiendo (...) un modelo de intervención paternalista cuyo rasgo fundamental sería la medicalización terapéutica (Schram, 2000). La dependencia pasa a convertirse en una patología. (Moreno y Serrano, 2009, p.24)

A su vez, se produce la naturalización del merecimiento como fruto de sus acciones individuales, sin cuestionarlo como el resultado de los problemas estructurales y sociales que llevan a la “despolitización” de la realidad social. En este mercado móvil, tal como plantea Soto (2009) cada joven tiene la responsabilidad de desarrollar su empleabilidad a partir de sus estrategias individuales.

En la política en estudio se observa el contenido moralizador de las intervenciones, en la que los jóvenes son “beneficiarios” de la capacitación, y como contrapartida son “disciplinados” por medio de un proceso educativo de la transmisión de las normas y

conductas esperadas en el mercado laboral. Esto se realiza en el “Taller de Orientación Laboral y Social” en un espacio de trabajo de competencias transversales, actitudinales, relacionales (trabajo en equipo, entrevista de trabajo, búsqueda de empleo, etc).

El “disciplinamiento” funcional al mercado laboral es acompañado con una “capacitación complementaria”, con una mayor carga en los jóvenes que presenten déficit de educación formal.

Desde el enfoque del neoliberalismo y de las políticas de la activación, se sostiene que la educación y la formación profesional deben acompañar los cambios en el mundo del trabajo y permitir que los jóvenes puedan competir entre ellos. Los contenidos trabajados en el ámbito educativo deben estar vinculados con las demandas del mercado laboral actual, en el que fundamentalmente hay un predominio cada vez mayor de las competencias de carácter socioemocional.

Por otro lado, se ha mencionado que la integración o no al mercado laboral también se encuentra influenciada por la situación familiar. Los recursos de un hogar están compuestos por bienes tangibles e intangibles. Los activos o capital son aquellos recursos que pueden ser movilizados para el aprovechamiento de la estructura de oportunidades con el fin de mejorar el nivel de bienestar o evitar caídas en situaciones que lo amenazan (Kaztman, 1999).

Las familias tienen un acceso diferencial a tres tipos de “activos”: el “capital físico” vinculado a los recursos materiales (vivienda, medios de transportes propios) y financieros (créditos, ahorros, rentas); el “capital humano” que incluye fundamentalmente el trabajo, la salud y la educación, y el “capital social” en relación a las redes familiares y comunitarias de protecciones y apoyo. Estos activos son producido por el Estado, el mercado y la comunidad conformando la “estructura de oportunidades” (Kaztman, 1999).

Los capitales colocan a la familia y al joven en una posición en la estratificación social. Los activos son transferidos a los jóvenes por un lado, directamente desde la estructura de oportunidades (mercado de empleo, educación gratuita y obligatoria) y por otro, por medio de la familia (alimentación, vivienda, capital humano, redes sociales, etc.); cuanto menor sea su edad, es mayor la dependencia familiar y de la eficiencia de ésta para captar y transmitir activos.

Las situaciones de pobreza y exclusión social adolescente se caracterizan precisamente, no solo por una muy baja dotación de activos de la familia y logros débiles en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades, sino también por una baja capacidad de la unidad familiar, tanto para transmitir a los adolescentes los pocos activos con que cuentan como para impedir que éstos incorporen pasivos⁴⁷. (Katzman, Filgueira et al., 2005, p.10)

El ingreso al mundo del trabajo está estrechamente relacionado con una mayor incorporación del capital social, entendida como las redes que tienen los individuos. Los jóvenes que provienen de hogares con bajos ingresos cuentan con un capital caracterizado y limitado por el entorno al que forman parte, esto dificulta su inserción laboral por medio de recomendaciones.

Los jóvenes viven la tensión entre un discurso meritocrático- al cual responden con la disposición de hacer grandes esfuerzos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral- y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones frecuentemente juegan un papel para el acceso a empleos atractivos. La exclusión laboral de aquellos que no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación intergeneracional, la cual se está profundizando en muchos países a causa de crecientes diferencias en la calidad de educación a la cual jóvenes de diferente trasfondo socioeconómico tienen acceso. (Weller, 2006, p. 280)

En suma, la inserción laboral de los jóvenes y la acumulación de su capital social está condicionada por la familia, los contextos en los que se haya inserto, su nivel socioeconómico y las redes sociales.

Por otro lado, se observa una debilidad en el vínculo con las empresas, no existiendo exigencias para los empleadores en la contratación, sumados a los prejuicios y resistencias en la contratación de jóvenes capacitados en estos programas. Por lo tanto, la LEJ no habría sido suficiente. Si bien existe la Ley, el bajo porcentaje de pasantías en las empresas deja en claro que esta Ley no brinda actualmente los elementos necesarios para las necesidades de los empresarios y del INEFOP.

La falta de responsabilidad estructural de los empresarios, lleva a la necesidad de profundizar el seguimiento de la ECA'S, mejorar el vínculo con las empresas, activar y promover con mayor énfasis los beneficios de la LEJ, entre otros.

Es importante destacar que la política del INEFOP continúa utilizando la misma herramienta que en Projoven; la estructura y los componentes de los programas han

47 Los autores definen “pasivos” a “los hábitos de comportamiento y contenidos mentales que se transforman en obstáculos para la acumulación de activos” (p.10).

tenido variaciones mínimas. Según el coordinador de la Unidad de Evaluación y Monitoreo, este motivo lleva a la discusión y revisión de los contenidos y orientación de los programas sobre la pertinencia de continuar interviniendo de esa manera, en un contexto de incremento del desempleo y de exclusión social.

En suma, hay un reconocimiento por parte del INEFOP en generar capacitaciones que contribuyan al incremento de la integración laboral de los jóvenes sin embargo, la tasa de desempleo y de informalidad, sumado al alto porcentaje de jóvenes que no completan primaria ni secundaria, estarían señalando⁴⁸ en qué medida se están produciendo los fines que se propone.

48 Según la ECH 2016, el 13,9% de los jóvenes entre 24 y 29 años tiene primaria aprobada y el 47,7% de los jóvenes tiene secundaria aprobada.

Reflexiones finales

En este trabajo fueron señaladas las dificultades en relación a la inserción laboral que atraviesan los jóvenes, asociadas a las altas tasas de desempleo, informalidad y precariedad laboral. En cuanto a la comparación intergeneracional de las tasas mencionadas anteriormente resulta claro que los jóvenes presentan mayores vulnerabilidades en el mercado laboral y en la calidad del empleo que los adultos.

La dificultad de la inserción laboral de los jóvenes es un problema complejo que responde a las mayores exigencias y cambios ocurridos en el mercado laboral en el siglo XXI, requiriendo la formación permanente de competencias laborales para enfrentar los cambios tecnológicos y productivos ocurridos.

Este problema se complejiza aún más, ya que en la integración al mercado laboral hay determinaciones externas al individuo. Las posibilidades de inserción laboral se encuentran relacionadas con la estructura social y económica del modo de producción capitalista en el que se encuentra inserto el joven.

El nivel educativo también es una variable relevante en la empleabilidad, en la calidad del empleo generando dificultades en la inserción laboral, especialmente de aquellos individuos más pobres. El desajuste evidenciado en las investigaciones realizadas por el BID, entre las competencias transversales promovidas en la educación formal y las competencias demandadas por el mercado de trabajo inciden en la empleabilidad del joven. Las capacitaciones brindadas por los programas, focalizadas especialmente en los jóvenes de menor calificación, no les permiten alcanzar puestos laborales con remuneraciones altas, indicando por lo tanto, la necesidad de que ello sea acompañado por un incremento del nivel educativo.

Las características de las familias también son relevantes en tanto indican la capacidad de transmisión de sus activos a los jóvenes. La profundización de la responsabilización constituye un problema mayor en los hogares con déficit de los activos, principalmente el capital social, produciéndose de este modo mayores dificultades de inserción laboral. En definitiva, existe un conjunto de condiciones estructurales, familiares, institucionales, individuales y subjetivas que influyen en la integración laboral del joven. Por lo tanto, la situación de desventaja de los jóvenes respecto a otros grupos generacionales se profundiza aún más en los jóvenes del primer y segundo quintil de ingresos, es decir, los más vulnerables.

Los desequilibrios del mercado laboral desde la lógica de la “activación” son producidos por la falta de formación y competencias laborales consideradas como carencias de los individuos, en término de bajo nivel de competencias laborales, y quienes deben ser disciplinados para adaptarse a las condiciones que impone el mercado.

Se entiende a la desocupación como un problema de oferta, interviniendo en sus conductas, motivaciones y actitudes individuales. De esta manera, los jóvenes desempleados son los responsables de su situación en el mercado de trabajo, sin embargo, lejos está de ser un problema de déficit de comportamiento y falta de desarrollo de competencias laborales.

Para dar respuesta al desempleo desde el Estado se implementan políticas focalizadas hacia los jóvenes. El discurso subyacente al “Paradigma de la Activación”, y que tiene una incidencia sobre el diseño de la política del INEFOP, es que se coloca el énfasis fuertemente en el logro de la inserción laboral de los sujetos en su propia capacidad de gestionarla, generando este corrimiento de la responsabilidad del diseño de las políticas de empleo en la inserción de los jóvenes. Las políticas de empleo no están preocupadas en mejorar la oferta del mercado de trabajo, sino en dejar librada la capacidad de conseguir trabajo de los jóvenes en sí mismos. Esto lleva a la falta de acciones que verdaderamente integren en el mercado laboral, principalmente a los sectores más vulnerables.

En definitiva, se produce el desplazamiento de la responsabilidad desde las instituciones a las personas; la “psicologización política del trabajo” (Crespo, et. al) lleva a la transformación de los conflictos sociales en problemas personales. Esto es acompañado por la naturalización vinculada a la idea de que cada uno tiene lo que se merece como fruto de sus acciones individuales, no cuestionándose como el resultado de problemas estructurales, sociales que provoca una “despolitización” de la realidad social.

Surge la interrogante de qué organismo o actores deberían jugar un papel fundamental en la inserción de los jóvenes con mayores vulnerabilidades sociales. El peso debería recaer en las políticas laborales y educativas en lugar de ser responsabilidad del joven.

La política del INEFOP no debe restringirse a la capacitación laboral, sino tener en cuenta aspectos como la calidad del empleo, la permanencia y la intermediación laboral y además de los factores contextuales. Se considera importante mejorar este aspecto de la política, evitando que la responsabilidad recaiga exclusivamente en el joven fortaleciendo las acciones de intermediación laboral e incentivos a las empresas.

A partir de la valoración de los empresarios sobre las competencias transversales, el INEFOP pone especial énfasis en ellas, principalmente en aquellos jóvenes de bajos recursos, en el supuesto de que tienen un déficit de competencias laborales que les dificulta la inserción en el mercado laboral. En el actual mercado competitivo, para el sector empleador las competencias transversales son las habilidades diferenciales en la contratación de los jóvenes, aumentando la posibilidad de ser seleccionados. Las capacitaciones trabajan en esa línea en el componente “capacitación transversal”.

Otro aspecto relacionado con lo anterior es la incidencia de la LEJ en el programa. Esta Ley no sería una herramienta de inclusión como se propuso debiendo ser necesaria su revisión.

Un punto importante a considerar de los programas del INEFOP es el bajo porcentaje de jóvenes que realizan APE a causa de las exigencias del Banco de Seguros y de la propia Institución. Estos requerimientos, sumados a la existencia de prejuicios y resistencia en la contratación de jóvenes capacitados en estos programas llevan a un bajo porcentaje existente de inserción laboral. Si bien en el diseño se prevé un componente de “Apoyo a la Inserción Laboral”, en los hechos no hay intermediación laboral para todos los jóvenes egresados.

Entonces, el principal déficit que presenta esta política es que no logra insertar a los jóvenes en el mundo del trabajo, no asegurándose su inserción una vez finalizado el curso. En consecuencia, la saturación del mercado laboral se traduce en la alta tasa de desempleo juvenil.

Finalmente, cabe mencionar que existieron dificultades en este estudio para el relevamiento de la información proporcionada por el INEFOP y para llegar a conclusiones más ajustadas ya que en las entrevistas se obtuvieron relatos fragmentarios.

Otra dificultad a la hora del relevamiento de las fuentes secundarias se vincula a los cambios recientes de la página web y la falta de documentos vigentes que brinden

información actualizada sobre el programa en relación a su diseño, los lineamientos institucionales, la forma de acceso de los jóvenes a los programas, el porcentaje de los mismos que han sido capacitados y han finalizado.

Por otra parte, no existen evaluaciones recientes (la última fue realizada en el año 2009), lo cual es fundamental ya que contribuye a conocer los resultados producidos, junto a la interpretación de informaciones útiles y tomar decisiones por parte de los responsables del diseño de los programas. Los efectos de la política se visualizan al egresar de la capacitación pero también durante la misma.

Por último, pero no menos importante, señalar que a partir de la información recabada por los informantes calificados se ha logrado conocer la visión institucional. Para lograr una mirada integral de la política resultaría necesaria la incorporación de la visión de los jóvenes y del sector empleador. En base a este estudio surgen las siguientes interrogantes para continuar reflexionando y trabajando en esta línea: ¿En qué tipo de empleos se insertan los jóvenes que transitaron por este programa de formación?, ¿En qué medida se podrían generar cambios en las modalidades de formación existentes para lograr una mayor inserción de los jóvenes que tienen mayores vulnerabilidades?, ¿El INEFOP favorece la inserción en el mercado de trabajo?, ¿Cuál es la contribución de esos programas en los jóvenes?, ¿Cómo percibe y valora el joven su pasaje por el mercado laboral?.

Bibliografía

Abdala, E. (2009) La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica. *Papeles de Población*, vol. 15, núm. 59, pp. 11-82, México.

Alonso, L. (2007) Las nuevas culturas del consumo y la sociedad fragmentada. *Pensar la Publicidad*, vol., núm. 2, pp. 13-32

Amarillo, N. (2010) Aproximación a la perspectiva del riesgo social. Síntesis de las principales aportes teóricos y análisis de la bibliografía de Rubén Kaztman y Fernando Filgueira. Monografía final de grado. Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR.

Antunes, R. (2000) El trabajo y los sentidos. *Desafíos del mundo de trabajo*. Montevideo: Get

Antunes, R. (2001) *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*. Sao Paulo, Brasil: Cortez.

Antunes, R. (2005) *Los sentidos del trabajo. Ensayos sobre la afirmación y negación del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Herramientas.

Arciniega Arce, R. (2003) “Globalización, industria y reestructuración productiva” *Convergencia* N° 31, UAEM, México.

Añez, C. (2004) El estado del bienestar social y el neoliberalismo ante los derechos laborales. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. X, núm. 1, pp.70-82.

Araya, F., Brunini, A. y Lavalleja, M. (2013) Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial 2006-2012, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Montevideo.

Araya, F. y Ferrer, M. (2015) Situación de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo Un análisis comparativo a partir de las encuestas nacionales de adolescencia y juventud/ 1990 - 2008 – 2013. INJU-MIDES.

Bassi, M., Busso, M. Urzuá, S. y Vargas, J. (2012) Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina, BID.

Bauman, Z. (1999) *Modernidad Líquida*. Argentina: FCE

Beck, U. (1997) Capítulo 1. La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva. En Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid, España: Alianza.

Brown, B. (2015) “Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja”. Congreso Nacional de Estudios del trabajo.

Brown, B. (2017) Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 99, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Bucheli, M. (2005) Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones, CEPAL. Oficina de Montevideo, Uruguay

Calvo, J. (coord.) (2014) Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación. En Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 4, ed. Trilce, Montevideo.

Campos Ríos, G. (2003) Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad. *Revista de la facultad de economía*. Año VIII, vol. 23, pp. 101-111.

Carballo, Y. y Vecinday, L. (2015) XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo.

Carrasco, P., Chicevski, A. y Perezzo, I. (2018) Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo. Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Argentina, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cazau, P. (2006) Introducción a la investigación en Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina: Tercera Edición.

CINTERFOR/OIT (1996) Formación y trabajo: de ayer para mañana. Montevideo, Uruguay.

Correa, C. y Guillén, L. (2011) “La teoría de la individualización y el enfoque en ciencia, tecnología y sociedad (CTS)” Colombia, Medellín, escritos 19, vol. 42, pp. 143-159.

Cozzano, B., y Pozzolo, M. (1996) A portes para un debate sobre flexibilidad laboral. En Notaro, J. (ed.) *Empleo y relaciones laborales en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay: UCUDAL.

Crespo, E., Revilla, J.C, y Serano, A. (2009) Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación. Ed, *Piscoperspectivas VII*, vol. 2.

Díaz, X., Godoy, L., y Stecher, A (2005) Cap. 1 Trabajo e identidades en el tránsito de la modernidad organizada a la modernidad tardía. Perspectivas conceptuales y contextuales de la investigación. En *Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible*. Centro de Estudios de la Mujer. Cuadernos de Investigación No. 3. Santiago de Chile, Chile.

Formichella, M. y London, S. (2013) Empleabilidad, Educación y Equidad social. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 47, pp. 79-91, Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia.

Formichella, M. y London, S. (2005) Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad. UNS-CONICET. Argentina. Recuperado de http://www.aep.org.ar/espa/anales/works05/formichella_london.pdf

Harvey, D. (1998) Capítulo 9: Del Fordismo a la Acumulación Flexible. En *La Condición de la posmodernidad Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

INEFOP (2012a) Memoria 2012. Recuperado de , el día 12 de diciembre de 2017.

INEFOP (2012b) Modalidades de formación y capacitación del INEFOP, según población objetivo. Montevideo, Uruguay.

INFOP (2016) Memoria anual 2016. Recuperado de .

INEFOP (2017) Bases generales para la presentación de propuestas de capacitación y de asistencias técnicas.

Kaztman, R. (coord.) (1999) Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD.CEPAL, Montevideo, Uruguay.

Kaztman, R; Filgueira, F. et. al. (2005) "Las claves generacionales de la integración y la exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI". Colección Estudios Comparados N°2. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Margulis M. y Urresti M. (1998). La construcción social de la condición de juventud. En H. Cubides; M. Laverde y C. Balderrama (Ed.). *Viviendo a Toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Mertens, L. (1996) *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Oficina Internacional del Trabajo, Montevideo, Uruguay: Cinterfor.

MIDES- IJU (2017) El gasto público y social en adolescencia y juventud. Montevideo, Uruguay.

Moreno, L. y Serrano, A. (2007) Europeización del bienestar y activación. *Política y Sociedad*, vol. 44, núm. 2, pp. 31-44.

Moreno, L. y Serrano, A. (2009) Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, pp. 11-32.

Naranjo, S. (2002) Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay. Los Programas Opción Joven y Projoven a través de sus experiencias de evaluación. Montevideo, Uruguay: Cinterfor/PNUD.

OIT (2010) Trabajo decente y Juventud en América Latina. Lima: Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina.

OIT (2014) Competencias para el empleo. Orientaciones de política. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: la importancia de las competencias clave. Recuperado de http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_371815/lang--es/index.htm

Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie "Macroeconomía del desarrollo", núm. 19, CEPAL, Santiago de Chile.

Serrano, A. (2005) Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas? *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2 pp. 219-246.

SiiS (2011) Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV. SiiS - Centro de Documentación y Estudios.

Soto, A. (2009) "Formas y tensiones de los procesos de individualización en el mundo del trabajo. *Psicoperspectivas*" núm.8, vol. 2. Sistema de Información Científica Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

Sunkel, G. (2003) Capítulo IX: La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas En Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, et al *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Santiago de Chile.

Vargas, F. (2000) *De las virtudes laborales a las competencias clave: un nuevo concepto para antiguas demandas*. Núm. 149, Cinterfor.

Vargas, J. (2001) “*Las reglas cambiantes de la competitividad global en el nuevo milenio. Las competencias en el nuevo paradigma de la globalización*” OEI – Revista Iberoamericana de Educación.

Weller, J. (2006) Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias. CEPAL, Chile.

Zabludovsky, G. (2013) El concepto de individualización en la sociología clásica y contemporánea. *Política y Cultura, primavera 2013*, núm. 39, pp. 229-248

Zipcioglu, P. (2004) La fragilidad de la "cuestión social". Precariedad laboral y vulnerabilidad social. En Laboratorio Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, año 5, núm. 14: IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Fuentes documentales:

- Censo Nacional de Población y Vivienda (2011) disponible en: Página Web Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.gub.uy>
- Encuesta Continua de Hogares (2016) disponible en: Página Web Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.gub.uy>
- INEFOP (2016) Plan Estratégico 2017-2019.
- Ley n°19.133, Ley de empleo juvenil. Uruguay, 2013. <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/ley-de-empleo-juvenil>
- Ley n° 18.406, Ley de creación del INEFOP. Uruguay. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18406>
- Ley n° 18.996, Ley de Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011 (art.219) .Uruguay, 2012. <http://www.inefop.org.uy/Institucional/Marco-legal>.
- Página Web del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR): <http://www.oitcinterfor.org>
- Página Web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): <http://www.ilo.org>
- Página Web del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP): <http://www.inefop.org.uy>
- Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (2013). INJU
- Página Web de Vía Trabajo: [http:// www.viatrabajo.mtss.gub.uy](http://www.viatrabajo.mtss.gub.uy)
- Blog: <http://blog.pucp.edu.pe>
- OIT, “Guía para la evaluación de impacto de la formación profesional”, disponible en <http://guia.oitcinterfor.org/conceptualizacion/para-que-evaluar-impacto-formacion>