

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

**El trabajo como factor de integración:
la experiencia del Programa Objetivo Empleo**

Andrea Chabalgoity

Tutora: Fátima Otormín

2018

Índice

Capítulo 1	
Introducción, justificación y motivación	2
1.1 Esquema de investigación	8
Capítulo 2	
Características del Modelo de Acumulación contemporáneo	10
2.1 El Modelo de “Acumulación Flexible” y sus impactos sobre el mercado laboral	10
2.2 El problema de la informalidad	18
Capítulo 3	
Uruguay: Neoliberalismo, crisis y primer gobierno de izquierda Características del mercado laboral	21
3.1 El camino desde las políticas neoliberales de los 90 a la asunción del Frente Amplio.	21
3.2 Mercado de trabajo, desempleo e informalidad en el Uruguay 1990-2010 .	24
3.3 Las Políticas Activas de Empleo como respuesta a los problemas del mercado de trabajo	27
3.4 El ascenso del Frente Amplio al gobierno en 2005: nuevas políticas sociales y laborales.	29
Capítulo 4	
El Programa Objetivo Empleo como Política Activa de Empleo	34
4.1 Justificación y descripción de la política	35
4.2 Diseño de la política	36
4.2.1 Objetivos	37
4.2.2 Ejes de intervención sobre los que actúa la política	37
Capítulo 5	
Análisis del Programa Objetivo Empleo como política integradora	44
5.1 Conclusiones finales y otras interrogantes.	51
Bibliografía	56

Capítulo 1

Introducción, justificación y motivación

El presente trabajo corresponde la Monografía Final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Pretende analizar el carácter integrador de una de las políticas que el Frente Amplio ha llevado adelante en materia de Empleo. Se elige la política “Programa Objetivo Empleo”¹ elaborada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Uruguay, por tratarse de una política focalizada en la población con más dificultades de acceso al mercado de trabajo, y por ser una de las Políticas Activas de Empleo generadas por el primer gobierno de un partido de izquierda en Uruguay, que accede al mismo luego de una fuerte crisis económica en el año 2002 que intensificó la cantidad de trabajadores desempleados y con empleos precarios.

El Programa Objetivo Empleo (POE) se crea en el año 2008 en el marco del Plan Estratégico Nacional de Empleo y como parte del Plan de Equidad elaborado por el poder ejecutivo, en el cual participan el MTSS y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Consiste en una política focalizada en los sectores anteriormente descritos con dificultad de acceso al mercado de trabajo. Es una Política Activa de Empleo que a través de subsidios a empresas motiva la contratación de trabajadores desempleados por más de un año con baja escolarización y con bajos ingresos en el núcleo familiar.² Lo que prevé la política son tres ejes de acción: *la orientación laboral, la capacitación y la intermediación laboral* con empresas privadas, quienes reciben un subsidio por la contratación de trabajadores que reúnan las características antes descritas.

La elección temática se centra en que teóricamente se adscribe a la centralidad del trabajo en la vida cotidiana de los hombres y mujeres como mecanismo de integración. La centralidad del trabajo como factor de integración es una construcción social que se consolida con el auge del modelo de acumulación fordista-keynesiano y los Estados de Bienestar en la segunda mitad del siglo XX (Leal, 2010). El trabajo en este escenario se transforma en un

¹ <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/objetivo-empleo>

² Personas económicamente activas, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad social, residentes en el Uruguay, entre 18 y 65 años de edad, con un nivel educativo menor a 5º año de bachillerato, y actividad formal menor a 90 días en el año inmediato anterior a la dada de alta en el programa.

mecanismo, generador de derechos vinculados a la ciudadanía y en la construcción de identidad como sujeto de derechos.

Zipcioglu (2004) basándose en el concepto de vulnerabilidad social de Castel (1997) analiza cómo estos cambios en la sociedad salarial han impactado sobre la vida de la población que vive del trabajo. Plantea que es a partir del trabajo que la vida humana adquiere verdadero sentido, en el entendido que éste es punto de partida para el desarrollo del ser humano, y por lo tanto de la posibilidad de sentirse y estar integrado. Durante la primera parte del siglo XX se presenció lo que Castel (1997) denomina como “la Sociedad Salarial”, este modelo de sociedad enmarca el momento de mayor apogeo del individualismo moderno en la figura del asalariado. Gracias a los “soportes colectivos” que garantizan la seguridad del individuo y le permiten existir “positivamente”, el trabajador ya no queda librado solo ante el riesgo de no poder estabilizar su presente y su futuro (como lo estaba en el momento de la revolución industrial) y se encuentra respaldado por un conjunto de protecciones dentro y fuera del espacio del trabajo, accediendo a salario y seguridad social en materia de salud, de vivienda, de jubilación, etc. Este modelo de sociedad, que estructuró el mundo del trabajo en base a una nueva relación salarial, fue posible en el marco de una sociedad de pleno empleo cuyo soporte político-institucional ha sido el Estado de Bienestar, modelo de acumulación en el cual el trabajador accedió al status de ciudadano (Zipcioglu 2004)

Como consecuencia de las transformaciones en el modelo de acumulación y por lo tanto en el mundo del trabajo, que se comienzan a visualizar a finales de la década del 70, esa seguridad asociada a la protección social que le brinda ser un trabajador asalariado se ve vulnerada, deja de estar garantizada por el Estado y pasa a ser mercantilizada y prestada por instituciones privadas. Por lo tanto, el trabajador desempleado o informal se encuentra en una situación de fragilidad e inseguridad que impacta sobre todos los aspectos de su vida cotidiana. Esto se genera a partir de la llamada Crisis del Estado de Bienestar, que da lugar a la transformación del aparato estatal, reduciéndolo en sus competencias, y mercantilizando en el sector privado estos servicios.

“Según el autor (Castel, 1997) la multiplicación de los “supernumerarios inempleables”, es decir de aquellos individuos que encuentran cada vez más difícil su inserción laboral estable en un mercado altamente competitivo y flexibilizado, dan cuenta de la creciente precariedad laboral, pero al mismo tiempo dan cuenta del fenómeno de la desintegración de los mecanismos que garantizaban

la cohesión social. Es decir, la descomposición de un conjunto de dispositivos o de mecanismos de solidaridad social que promovían la integración del individuo en el tejido social otorgándole un lugar, un “estatuto.” (Zipcioglu 2004, 3)

Las nuevas formas de precarización e inestabilidad laboral que trajo consigo la mencionada crisis del Estado de Bienestar y la instauración del neoliberalismo como modelo económico, político, social y cultural a fines de la década del 70, se traduce en trayectorias individuales cada vez más frágiles caracterizadas por lo que la autora plantea como ausencia de soportes colectivos. “El individuo al perder su condición salarial pierde su base material y social que le permiten reproducir su existencia y su sociabilidad. Esta trayectoria laboral frágil se traduce, a su vez, en una creciente vulnerabilidad social caracterizada por una integración inestable en el tejido social.” (Zipcioglu 2004, 3)

Por lo tanto, la condición de trabajador protegido es necesaria para el proceso de plena ciudadanía y pleno derecho, habilitan al sujeto reproducir sus condiciones materiales y adquirir soportes colectivos que le permitan desarrollarse en una vida digna. Esto se debe a que el trabajo no sólo aporta un salario, sino que es un elemento articulador entre el individuo y los derechos asociados a la condición de asalariado, como son: el acceso a la seguridad social, al empleo digno, a los seguros de salud, y el acceso a la vivienda la posibilidad de acceder a salarios mínimos, derecho a la asociación y representación sindical, entre otros.

En relación a la crisis del Estado de Bienestar y los problemas que surgen para el trabajador a partir de la pérdida de la condición plena de ciudadanía, este trabajo tiene como inquietud analizar una de las políticas desarrolladas por el Frente Amplio en materia de empleo. Se entiende de suma importancia la existencia de políticas que consideren al empleo como factor de integración, dada la incidencia que el mismo tiene sobre el individuo y su familia, y la reproducción de su vida. En función de ello será necesario analizar en qué medida cumple sus objetivos la política Programa Objetivo Empleo de mejorar el nivel de empleabilidad de las personas con mayor dificultad de acceso al empleo, como los trabajadores con desempleo de larga data y con trayectorias laborales en la informalidad.

La motivación de investigar esta temática surge a su vez de la experiencia laboral adquirida en los dos años de trabajo en el Centro Público de Empleo (CePE) de Maroñas por parte de la autora, institución donde se desarrolla la política POE a nivel territorial. Los referidos centros dependen de la DINA E y el MTSS, fueron creados en el año 2006 con el fin

de realizar acciones de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo a nivel estatal.

En los CePEs se atienden, mediante entrevistas, a las personas que estén buscando empleo porque están desempleados, buscan trabajo por primera vez, o quieren cambiar de trabajo. Particularmente, se trabaja con la política Programa Objetivo Empleo (POE), a través de su promoción en las empresas con las que se realizan intermediaciones laborales, mediante el ofrecimiento de los subsidios en los aportes a BPS de los trabajadores contratados bajo el vínculo funcional que prevé el POE. Actualmente, los trabajadores se acercan al CePE solicitando entrevista o mediante el registro de trabajadores en la plataforma virtual “Vía Trabajo”³. El CePE analiza si el postulante pertenece a la población objetivo del programa una vez que participe de un proceso de preselección constatando si puede ser contratado bajo la modalidad. Esta reformulación del programa es producto de un cambio en las orientaciones de las políticas sociales en el año 2011, debido a ajustes relacionados con los cambios económicos que experimentó el país, luego de haberse focalizado en los primeros tres años en contrarrestar los efectos de la crisis del 2002. Estos procesos serán desarrollados en los siguientes capítulos.

Debido a la experiencia de trabajo con la política e inscribir en el CePE a trabajadores que cumplen las características anteriormente mencionadas de mayor dificultad de a la hora de encontrar empleo, se tuvo la posibilidad de visualizar: las dificultades que presentan para conseguir empleo, el desaliento, la falta de herramientas, y por consecuencia la esperanza depositada en una política estatal para solucionar estas dificultades. Se deposita por parte de muchos de los trabajadores la demanda de trabajo y el explicitación de estos obstáculos anteriormente descritos y la consecuente falta de recursos o no visualización de nuevos caminos a recorrer en la búsqueda de empleo.

Quienes se acercan al centro presentan en su mayoría altos niveles de informalidad, que devienen en la no posibilidad de justificar antecedentes laborales. A su vez, se visualizan otras dificultades como: la falta de capacitación o calificación para los perfiles de cargos requeridos por las empresas que contratan en el mercado, la falta de competencias transversales para el mundo del trabajo, habilidades que generalmente se adquieren en experiencias anteriores, y el sentimiento desaliento a la hora de buscar empleo dadas las reiteradas experiencias negativas

³ VÍA TRABAJO es una plataforma de servicios vinculados a la información, orientación, capacitación e intermediación laboral del MTSS y el Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Los trabajadores interesados en intermediación laboral o formación profesional pueden registrarse autónomamente, a través de los CePEs o INEFOP. A su vez, pueden registrarse aquí las empresas interesadas en solicitar los servicios de intermediación de los CePEs, así como las Entidades de Capacitación que trabajen o estén interesadas en trabajar con INEFOP.

Dirección Web: <http://viatrabajo.mtss.gub.uy/>

al acercar su currículum a las empresas. Esto último, está relacionado con la creciente profesionalización de la búsqueda de empleo, y los requerimientos del mercado, donde anteriormente el Curriculum Vitae no era un requisito para muchos de los puestos de trabajo más comunes para esta población objetivo, como lo son empleos de baja calificación en la construcción, en fábricas, o en depósitos.

Las estrategias de búsqueda de empleo enunciadas por los trabajadores se asentaban, durante el siglo XX en: conseguir trabajo hablando con el capataz de la obra, o por sus redes de contacto, familiares o barriales, junto a la estrategia de dejar datos personales en una fábrica o se presentaban directamente en una empresa y solicitaban un puesto de trabajo. En cuanto a las trabajadoras mujeres, se ve la misma tendencia, pero en los roles asociados a tareas tradicionales de género, en cuidado de niños, ancianos o enfermos, así como en tareas de limpieza tanto a nivel empresarial o trabajo doméstico. Estas estrategias ya no están siendo efectivas, debido a los cambios que se han producido en las formas de reclutamiento.

Estas situaciones generan para los trabajadores una necesidad cada vez mayor de redefinir la búsqueda de empleo, no solo en los requerimientos a nivel educativo o de capacitación sino también en cuestiones formales de la búsqueda: el currículum vitae, la experiencia registrada en BPS, u otras herramientas complementarias para el puesto de trabajo: idiomas o herramientas informáticas.

La anteriormente descrita experiencia de la autora, junto con su particular interés por el empleo y las políticas integradoras, permite plantear el supuesto teórico de que las dificultades de acceso al mercado de trabajo, con las que se encuentran los trabajadores menos calificados y con trayectorias de informalidad, están relacionadas con la ausencia o no cumplimiento con los requerimientos exigidos por el mercado de trabajo.

Se entiende que es sustancial la capacitación o la orientación laboral en la búsqueda de empleo para los trabajadores que no han experimentado las nuevas formas de reclutamiento de las empresas. Estos procesos se relacionan con la creación de un Curriculum Vitae formal e impreso, con la profesionalización de las entrevista laborales o psicotécnicos, con el registro en páginas web de solicitud de empleo que requiere conocimientos en informática, junto a otras competencias transversales cada vez más requeridas en forma expresa por las empresas: puntualidad, aspectos vinculados a la apariencia y vestimenta, el estilo de relacionamiento con los superiores y compañeros de trabajo, adaptación a nuevas tareas etc. Este proceso se está generando en gran parte de las empresas del país, apelando a la profesionalización de los

procesos de reclutamiento, con la creación de nuevos departamentos de Recursos Humanos, con la contratación de empresas selectoras externas y consultorías.

Sin embargo, las políticas basadas en la orientación laboral, no son suficientes por sí mismas, ya que los requerimientos del mercado no se relacionan sólo con cuestiones de aspectos formales de presentación o actitudinales, sino que existen otras condiciones que impactan y agudizan la distancia entre la demanda y la oferta de empleo: la capacitación formal y complementaria, junto con la posibilidad de justificar experiencias y contar con referencias. Por lo tanto, las políticas de orientación laboral deben estar acompañadas por otras políticas que actúen sobre las mencionadas dificultades de carácter más estructural, que no dependen de cambios de actitud o estrategias por parte de trabajador

De lo expuesto, se puede derivar en la prelación de que las dos posibles vías para generar impacto sobre los procesos de integración laboral estarían relacionadas: por un lado con la posibilidad de intervención en el mercado de trabajo con legislación y políticas que incluyan a estos trabajadores (creación de puestos de trabajo, subsidios, estímulos a la contratación), y por otro con la capacitación y preparación de estos trabajadores para las complejidades del mundo del trabajo actual (capacitación en oficios, nivelación educativa, acreditación de saberes, adquisición de competencias para el trabajo etc.).

De la elaboración de este supuesto, surge la inquietud de estudiar el Programa Objetivo Empleo como Política Activa de Empleo, en el entendido de que en sus objetivos plantea la necesidad de reducir la brecha de acceso al mercado de trabajo, y en su fundamentación entiende al empleo como factor de integración social. Este trabajo pretende, por lo tanto, analizar de qué manera cumple con los objetivos en términos de integración la política, en el entendido de que es condición, que incida en el mercado de trabajo y en la posibilidad de acceso de la población objetivo. Será importante analizar de qué manera la política interviene en los requerimientos del mercado, y en la forma de acceso de los trabajadores.

1.1 Esquema de investigación

Tema de investigación: El Programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como política de integración social.

Objetivo General: Analizar los alcances del programa en relación al objetivo de integración.

Objetivos específicos:

- Analizar el Programa Objetivo Empleo como respuesta a las dificultades de integración de la población beneficiaria
- Comparar los datos uruguayos en relación a desempleo e informalidad con el fin de visualizar los cambios en el mercado de trabajo producto del Neoliberalismo.
- Analizar en qué medida la política logra los objetivos que se plantea.

Preguntas de investigación:

- ¿qué características tiene la población desempleada e informal que participa del programa?
- ¿de qué manera el Programa Objetivo Empleo incide sobre las dificultades de acceso al mercado laboral formal?
- ¿cumple con su rol de integración social?

Metodología

La metodología que se implementará tomará los aportes de los enfoques cuantitativos y cualitativos. Se utilizarán los aportes de autores especializados en la temática, las características del mundo del trabajo a nivel mundial y nacional, los datos de desempleo e informalidad en el periodo establecido, junto al análisis de documentos y publicaciones oficiales. De esta forma se diseñará un itinerario conceptual que permitirá el análisis del rol de la política, en términos del cumplimiento de los objetivos de la integración al mercado laboral de la población beneficiaria.

En lo relativo al uso del lenguaje se optará por utilizar la categoría “trabajador” como término genérico, especificando el género de ser pertinente en cada caso.

Se entiende necesario para análisis conocer las características del capitalismo actual y su modelo de acumulación, y los efectos sobre el mercado de trabajo y el acceso al mundo del empleo de una mano de obra descalificada, con fuerte informalidad y desempleada de manera estructural. Esto permitirá caracterizar a lo que Harvey (1994) y Antunes (1999) llaman “periferia”, refiriéndose a los sectores que se definen como objetivo de la política elegida para

analizar, trabajadores poco calificados que entran y salen del mundo del trabajo producto de la precarización laboral. También serán considerados los trabajadores que continuamente o en grandes periodos de tiempo han trabajado de manera informal, no generando aportes a la seguridad social y con gran riesgo de pérdida del trabajo, así como no garantías asociadas a los derechos laborales que garantizan los aportes como ser fondos de salud, subsidios por despidos, accidentes laborales, o incluso salarios mínimos.

La información sobre desempleo e informalidad del Uruguay en las dos últimas décadas, permitirá analizar en qué medida esto descrito anteriormente se refleja en la población del país, y en las dificultades que tienen los trabajadores para mejorar sus niveles de empleabilidad y su acceso a la seguridad social. Junto a ello se analizarán los impactos de la crisis del 2002, y por lo tanto la coyuntura en la que asume por primera vez el Frente Amplio al ser el primer partido de corte izquierda en llegar al gobierno. Esto permitirá caracterizar la orientación del gobierno, sus planes en materia social, y específicamente en materia empleo, y cómo en este contexto implementa esta política focalizada en las personas con mayor vulnerabilidad laboral

El análisis de los cometidos de la política, su implementación, sus objetivos particulares, y su evaluación permitirá visualizar su incidencia sobre las dificultades de esta población para acceder al mercado de trabajo, por lo tanto, concluir en qué medida cumple su objetivo de integración social.

Capítulo 2

Características del Modelo de Acumulación contemporáneo

2.1 El Modelo de “Acumulación Flexible”⁴ y sus impactos sobre el mercado laboral

La estructura y dinámica del mercado de trabajo es consecuencia y expresión del Modelo de Acumulación de la época, por lo tanto, para poder comprenderlo es necesario un breve recorrido histórico de las formas que ha adoptado el capitalismo desde la crisis del Fordismo⁵ a la actualidad. Se entiende importante conceptualizar este modelo de acumulación junto con el modelo económico que lo acompañó, el Neoliberalismo⁶. La comprensión del capitalismo a escala global ayudará a visualizar sus expresiones en los países de América Latina y cómo se manifestó en el Uruguay a partir de la última década del siglo XX. Esto permitirá la caracterización de las reglas del mercado de trabajo, los nuevos requerimientos del perfil del trabajador, y las consecuencias negativas que se generan, como el desempleo, la precarización y la informalidad.

Se comenzará por un recorrido desde la crisis del Modelo de Acumulación fordista-keynesiano, la caída de los Regímenes de Bienestar, y la estrategia de transformación a un nuevo modelo de acumulación basado en la flexibilidad, competencia internacional y desregulación del mercado de trabajo y las relaciones laborales.

Con motivo de explicar este proceso, se utilizarán los aportes de Harvey (1994) sobre lo que él llama “Modelo de Acumulación Flexible”. El autor ubica el comienzo de la crisis del fordismo en la década del 60. Luego de la Segunda Guerra Mundial, las economías de Europa Occidental y Japón habían logrado recuperarse y deben comenzar a colocar sus excedentes en mercados de importación. Sin embargo, comienza una caída de la productividad que se traduce en una crisis fiscal en Estados Unidos, y por lo tanto en un proceso inflacionario sin

⁴ Harvey, D. (1994) *La Condición Posmoderna*, Loyola. Sao Paulo. Brasil

⁵ Fordismo: Modelo de Acumulación basado en la producción en serie, con auge en las economías capitalistas luego de la Primera Guerra Mundial. Su nombre deriva de Henry Ford quien popularizó la línea de ensamble en la producción automovilística.

⁶ “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (Harvey 2005, 8)

precedentes.

Entre los años 1965 y 1973 el autor ubica el periodo donde se pone en manifiesto la incapacidad del Fordismo y por lo tanto del Keynesianismo⁷ para hacer frente a las contradicciones del capitalismo. Harvey caracteriza en grandes rasgos como “rigidez” a esta dificultad del sistema, en relación a la rigidez de las inversiones a largo plazo y en gran escala, que caracterizaba a la producción del fordismo en masa. A los intentos de ir en contra de esta contradicción, se le suma la resistencia de la clase trabajadora, especialmente visualizado en las olas de huelgas entre los años 68 y 72.

El instrumento “flexible” que se ejecuta para contrarrestar este fenómeno es la política monetaria, se realiza impresión de moneda para mantener la estabilidad de la economía, lo cual deviene en un gran proceso inflacionario. La causa de este fenómeno económico se encuentra en un gran excedente de fondos y escaso mercado para inversión. Todos los intentos por frenar la creciente inflación se intensificaron por la guerra árabe-israelí y la crisis del petróleo, producto motor de las economías capitalistas que cuadruplicó su precio llegando a costar 12 dólares el barril, lo cual generó una gran caída de los precios que tuvo como punto clave la bancarrota técnica de la bolsa de Nueva York en el año 75.

Esta inestabilidad económica y evidente crisis del sistema de acumulación, forzó la necesidad de lo que Harvey describe como “...un periodo de racionalización, reestructuración y control sobre la fuerza de trabajo.” (Harvey 1990, 170). La gran recesión del 73 fue el punto de inflexión entre ambos modelos de acumulación, generando la necesidad de reacción de las grandes economías derivando en un proceso de reestructuración económica y reajuste a nivel social y político, poniéndole fin a la era de acumulación del fordismo.

Las claves para este cambio y proceso de racionalización que comienza a gestarse, estuvieron en la innovación tecnológica, la robótica, la automatización de procesos, nuevas líneas de producción y nuevos mercados, mediante los cuales el capital adquiere autonomía del trabajo humano, eliminando fuentes de trabajo y oficios ya no necesarios en la cadena

⁷ El Keynesianismo es una corriente económica inspirada en los aportes de John Keynes luego de la gran depresión de la economía en el año 1929. Surge como una alternativa a la teoría liberal, planteando la necesidad de intervención en la economía por parte de los estados en los contracíclicos de las crisis capitalistas “Las políticas presupuestarias y monetarias generalmente llamadas “keynesianas” fueron ampliamente aplicadas para amortiguar los ciclos económicos y asegurar un práctico pleno empleo. Por regla general, se defendía un «compromiso de clase» entre el capital y la fuerza de trabajo como garante fundamental de la paz y de la tranquilidad en el ámbito doméstico.” (Harvey 2005, 8)

productiva. A su vez la colocación de industrias en otras regiones geográficas, con menos restricciones en materia de derechos laborales y mano de obra más barata.

Es por esto que Harvey (1990) llama a este nuevo modelo de acumulación, el modelo de “Acumulación Flexible”, en contraposición a la “rigidez” del Fordismo. La flexibilidad se visualiza en los procesos laborales, en la mano de obra, los productos generados y por consiguiente los patrones de consumo. Aparecen en escena sectores nuevos de producción, nuevos servicios, nuevas formas de financiamiento, acompañado de una gran innovación tecnológica y a nivel organizativo dentro de las economías y dentro de las empresas. Esto se refleja en el mercado de trabajo a través de la desregularización, el debilitamiento de la fuerza sindical y el desempleo. El excedente de mano de obra, generado por la crisis post Segunda Guerra Mundial, permitió a los empresarios realizar cambios a nivel estructural de las empresas, transformando los puestos de trabajo y las formas de contratación.

Para describir la nueva estructura del mercado de trabajo, Harvey utiliza una publicación del año 86 “Flexible Patterns of work”, del Instituto de Gerencia de Personal. Allí se plantea la existencia de 3 grandes grupos en torno al trabajo formal: *El núcleo, el primer grupo periférico y el segundo grupo periférico*. Por fuera de esto se encuentran los trabajadores subcontratados, tercerizados o contratados a través de agencias; así como los trabajadores por cuenta propia.

El núcleo está compuesto por empleados de tiempo completo, permanentes y con contratos a largo plazo. A priori son quienes gozan de mayor seguridad laboral, posibilidad de promociones y posibilidad de capacitación, esto acompañado de pensiones y seguros. Como contrapartida se espera de estos trabajadores que sean flexibles, con capacidad de adaptación y disponibilidad de trasladarse a otros lugares geográficos.

La periferia está compuesta por dos grupos. El primer grupo se encuentran los empleados de tiempo completo, con poca especialización. Cuentan con menos posibilidades de acceso a beneficios laborales que los pertenecientes al núcleo, así como posibilidades de generar carrera dentro de la empresa. Este grupo está marcado por una fuerte rotación de personal. La segunda periferia está compuesta por los empleados temporarios, part-time, subcontratados, becarios, subsidiados etc.; que cuentan con menor seguridad laboral que el primer grupo periférico.

La tendencia, por lo tanto, fue a reducir en el menor número posible los trabajadores pertenecientes al núcleo y utilizar cada vez más mano de obra perteneciente a la periferia: trabajadores menos calificados, con contratos laborales más flexibles, con trabajos de medio tiempo, más fáciles de conseguir y más fáciles de despedir, ya que cuentan con menos derechos laborales y menos acceso a pensiones y seguros.

Estas nuevas formas organizativas y la flexibilidad en la producción y en la creación de mercado atentó contra la existencia de empresas tradicionalmente organizadas, lo que generó grandes quiebras y cierre de plantas, aún en las corporaciones tradicionalmente más fuertes. Algunas de las empresas que se fundaron en torno a la gran producción en masa se vieron imposibilitadas de convertir y flexibilizar su sistema de producción, sistema que requería respuestas rápidas y solución de problemas para generar adaptabilidad al sistema dinámico de producción.

El sistema de acumulación flexible permitió acelerar la innovación en los productos, y explorar nuevos mercados altamente especializados en todas las escalas. También implicó un aumento en el sector de servicios. Esto impacta sobre el mundo del trabajo, requiriendo nuevos modelos de trabajadores, más polivalentes y ya no aquel trabajador especializado del fordismo, dando lugar a lo que los autores llaman “desespecialización multifuncional” (Pochman y Antunes 2008, 194). El trabajo se vuelve menos especializado, pero si multifuncional, coloca mayores exigencias en el trabajador, demandando mayores tareas asignadas a un mismo cargo. Esta transformación se visualizó en todos los sectores de la economía tanto en el industrial como en el sector de servicios cada vez más creciente.

La flexibilidad es producto de un gran proceso de globalización y mundialización, donde la competitividad está asociada al costo del trabajo sobre la producción, lo que ha generado que las empresas se trasladen a diferentes países en busca de mano de obra más barata, generando un proceso de deslocalización. De ello deriva una particular concepción de la dinámica política promovida por la globalización. Esto se traduce en una presión sobre las economías locales que deben responder a las demandas de los capitales de flexibilización laboral, reducción fiscal, y las posibilidades de expansión del mercado interno. (Hal et al, 2001)

Para analizar estos cambios a nivel político acontecidos a partir de la década de los 80, Pochman y Antunes (2008) plantean que esta transformación, que se produjo a escala global en el sistema de acumulación, se vio incrementada por las victorias de las corrientes

neoliberales; con los grandes ejemplos como son Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981). Esto trajo consigo un nuevo modelo político basado en un predominio del mercado reduciendo la intervención del Estado en la economía, con privatizaciones y desregularizaciones, junto con la pérdida de derechos laborales adquiridos en los anteriores Estados de Bienestar.

La reducción de la intervención estatal en el ámbito económico fue sustituida por una fuerte ola de privatizaciones de servicios antes garantizados por el Estado, como aquellos asociados a la seguridad social. Los autores plantean que el resultado fue un desempleo explosivo, precarización laboral, reducción salarial, y pérdida de derechos laborales. Los servicios antes garantizados por el Estado: salud, energía, telecomunicaciones, educación, sufrieron un proceso de mercantilización.

Los cambios en el mundo económico estuvieron acompañados por otros grandes cambios a nivel político, social y cultural. Las crisis del Modelo de Bienestar, la mundialización de la economía, la existencia de modelos económicos y políticos alternativos como los derivados de la Revolución Rusa, llevaron a los economistas a replantearse las formas de organización de los Estados Nación, creando una alternativa a los modelos anteriores del *laissez-faire* del liberalismo y la intervención más activa que prevé el Estado de Bienestar que se desarrolló en el período post Segunda Guerra Mundial (Amable, 2010).

Es importante señalar que la doctrina Neoliberal puede ser analizada desde los puntos de vista económico, político, cultural y moral, significando diferentes características según cada esfera. Desde el punto de vista social o moral, el neoliberalismo prevé una lógica individualista basada en la competencia y en la “supervivencia del más apto” en términos de posicionamiento económico y capacidades en el mercado.

En el terreno económico Narbondo (2004) plantea que se reproduce a su vez esta idea de libre competencia. Es así que surge, en la década de los 80, y consolidándose, en los 90, el Neoliberalismo. El autor analiza que el sistema tuvo como objetivo reestructurar los Estados y las relaciones de producción existentes entre los mismos, se configura un Estado capaz de garantizar el orden político, económico, social y jurídico. Está caracterizado por una libre competencia, que amplía enormemente la existencia de capitales privados, que son el foco de los Estados, ya que el objetivo principal se plantea en retener las inversiones provenientes de estos capitales. El objetivo de esto es aumentar la competitividad del Estado, quitándole

facultades y prestación de servicios, que pasan a la órbita privada. La forma en que han llevado esto adelante es persiguiendo la creación de valor agregado nacional, a través de la garantía de la eficiencia y competitividad que requiere la economía de libre mercado (Narbondo, 2004). Para esto es que se fortalecen las capacidades y alcances del Estado en cuanto al cumplimiento del orden jurídico, acompañado de un descenso del gasto público, gasto que será asumido en la órbita de las empresas privadas, que proveerán de los servicios antes garantizados por el Estado.

En relación a la Seguridad Social y a las Políticas Públicas, en el marco del ascenso pensamiento neoconservador, se genera una focalización del gasto público social sobre aquellas personas que sean declaradas por diferentes estándares previamente establecidos, como insolventes (Narbondo, 2004). La desmercantilización de los bienes y servicios, característica del anterior Estado de Bienestar, es sustituido por una desmercantilización solamente en aquellos bienes y servicios a los que la población más vulnerable no puede acceder a partir de una concepción individualista y competitiva que rediseña las políticas sociales de manera focalizada. Esto se traduce en un desmantelamiento de la malla de protección social universal que se había creado con los Estados de Bienestar, donde los elementos básicos de la protección social vuelven a participar del mercado de bienes y servicios, siendo los capitales privados quienes se encargan de la existencia y mantenimiento de dichas prestaciones. Esto deriva en privatizaciones de recursos, así como reestructuración de las instituciones encargadas de la Seguridad Social, con asociaciones público-privadas, o del todo privadas.

A través de esta remercantilización de las prestaciones previstas en el acceso a la Seguridad Social y a los servicios básicos, el Estado logra atraer nuevas inversiones en el mercado local a través de la licitación o delegación de espacios económicos que antes ocupaba el Estado. La libre competencia y la oferta de posibilidades de acaparar el mercado local funcionan como una manera de fijar capitales extranjeros en la economía nacional, entendiéndose por parte de los economistas que esto devendría en un mayor dinamismo y competencia del país en cuestión, en la economía global.

Los capitales globales exigieron junto con los organismos de financiación internacional, una reducción de la protección social universal. Los gobiernos fueron cada vez más presionados para adaptar la legislación laboral a los requerimientos de los nuevos modelos

empresariales desde una lógica de flexibilización. Por lo tanto, cuando hablamos de Neoliberalismo y se trata de comprender las formas en que ha devenido la economía y la geopolítica mundial, es necesario destacar que, en las economías periféricas, este modelo económico y político fue impuesto a través de los organismos internacionales. La mejor forma de analizar este fenómeno está dada por el decálogo de cambios en la estructura económico-políticas que se aprueban en el Consenso de Washington en el año 89, que se plantean como condición para los países de América Latina a cambio de la refinanciación de las deudas externas generadas por estos países en las últimas décadas del siglo XX. Las principales exigencias tienen que ver con la llamada “eficacia y eficiencia” que promueve este modelo, asociado a cambios en la moneda, ajustes fiscales, privatización de empresas públicas. Se profundizará sobre el alcance de estas reformas en los siguientes capítulos.

En Uruguay se visualizó esta influencia fuertemente en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994), con varios ajustes en materia fiscal, privatizaciones, la eliminación de Consejos de Salarios, la creación de las AFAPs⁸. Sin embargo, a lo largo de los años 90 se siguieron aplicando recetas con una fuerte impronta neoliberal en los consiguientes gobiernos del Partido Colorado. La particularidad en nuestro país estuvo en la gran resistencia que tuvo la población a las privatizaciones de las Empresas Públicas, lo que generó un fuerte movimiento social, político y sindical que promovió varios referendums y militó plebiscitos contra estos intentos de privatización⁹.

Con respecto a los cambios en el mundo del trabajo, consecuencia del “Modelo de Acumulación Flexible” y en Neoliberalismo, Ricardo Antunes (1995) realiza un aporte haciendo énfasis en sus consecuencias principalmente en lo que él llama la “periferia” (Retomando los aportes de Harvey). Este sector de trabajadores está caracterizado por una subproletarización que se intensificó a través de la expansión de las nuevas modalidades de contratos de trabajo parciales, temporales, precarios, subcontratados y tercerizados. También

⁸ La reforma previsional aprobada por Ley 16.713 de 1995 estableció en el país un sistema mixto compuesto por el Banco de Previsión Social y las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional. Este sistema inspirado en el modelo chileno prevé la privatización de parte de los aportes de los trabajadores a la seguridad social, generando una cuenta personal en la AFAP elegida por el trabajador.

⁹ Durante los gobiernos de la última década del siglo XX y primera década del siglo XXI se llevaron adelante varios referendums impulsados por la ciudadanía con el fin de frenar reformas de corte neoliberal. En 1992 se vota por la anulación de la Ley de Empresas Públicas que pretendía eliminar los monopolios de varios servicios brindados por Entes y Empresas Públicas. En 2003 se vota por la anulación de la ley de Ancap que preveía la desmonopolización de la importación y refinería de petróleo, así como a la asociación de la empresa pública de refinería con privados. Finalmente, en 2004 se plebiscito la consulta sobre la empresa estatal OSE, que proponía la posibilidad de asociaciones con empresas privadas o la instalación de empresas que hicieran competencia al monopolio, esta propuesta no triunfó producto de una fuerte campaña por parte de la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida. (Moreira, 2004)

menciona las características de los trabajadores más desprotegidos, aquellos pertenecientes a la franja de desempleo estructural y aquellos que han trabajado siempre en la informalidad.

El autor plantea que, a medida que se fue instalando el nuevo modelo de acumulación del capitalismo, se observa un proceso que, por un lado, generó una desproletarización en el primer mundo con impactos en el tercer mundo y se tradujo en la disminución de la clase obrera fabril; y por otro lado generó una expansión de la clase trabajadora asalariada en el sector de servicios. Esto trajo una heterogeneización de la clase trabajadora junto a la incorporación de la mujer al mundo del trabajo.

A pesar de la incorporación de nuevos sectores de trabajo y de la mujer a nuevos puestos creados en sectores antes inexistentes, comenzó un proceso de subproletarización generado por formas de contratación asociadas a la flexibilidad de este nuevo modelo de acumulación y al aumento de la precarización laboral.

El resultado de estos cambios, es el aumento y consolidación del llamado desempleo estructural junto a la expansión del trabajo precario. El autor plantea que esto es consecuencia de un proceso contradictorio, donde por un lado se reduce en gran escala el proletariado fabril característico de la era del fordismo y por otro lado aumenta el subproletariado de los nuevos sectores de servicios. Lo que deriva en “...un proceso de mayor heterogeneización, fragmentación, y complejización de la clase trabajadora” (Antunes 1999, 29).

Dentro de lo que Harvey llamó “periferia” se encuentran más lejanos al núcleo y por lo tanto más precarizado, los trabajadores que más han sufrido las consecuencias de la desregularización y la flexibilización. Estos son aquellos que como ya se mencionó tienen contratos laborales asociados al medio tiempo, temporales, subsidiados y son quienes menos seguridad tienen para permanecer en el puesto de trabajo, y una gran rotación laboral. Este fenómeno se debe a la cantidad de trabajadores que poseen bajas calificaciones para puestos de trabajo con mayor seguridad laboral, como mandos medios o trabajos especializados característicos de esta nueva era “flexible”, perdiendo valor las calificaciones adquiridas en la época fordista. La tendencia es a que el grupo de la periferia exterior crezca y se distancie de los empleos dignos y las protecciones que estos aseguran.

2.2 El problema de la informalidad

Al grupo de trabajadores que orbitan “la periferia” (Antunes, 1999) del mercado de trabajo entrando y saliendo de empleos formales, se debe sumar a los trabajadores que han permanecido la mayoría de su trayectoria laboral en la informalidad, sobre todo en sectores como la construcción, o trabajos por cuenta propia en albañilería en general, así como los servicios prestados a empresas como cadetería o vigilancia. También se suman los trabajos asociados históricamente a la mano de obra femenina como lo son los trabajos de limpieza y cuidado.

El modelo de acumulación genera un aumento acentuado de trabajos caracterizados por la inestabilidad, sin registro en la seguridad social dentro y fuera del espacio productivo formal, que no significa una falta total de empleo.

Encontramos distintos niveles de estabilidad en cuanto a la duración del empleo y la remuneración (Antunes, 2010). Los más estables son quienes poseen un conocimiento profesional o un oficio, con medios para el trabajo como herramientas, vehículos, con el conocimiento para realizar servicios de manera particular. Aquí encontramos entre otros a modistas, jardineros, albañiles con emprendimiento propio y herramientas, cocineros, electricistas, sanitarios. Otro sector menos estable está conformado por aquellos que se emplean de manera temporal y con trabajos eventuales, generalmente asociados a oficios de baja calificación, en sectores como construcción, depósitos, fábricas. Antunes (2010) realiza un aporte con respecto a las características que la informalidad asumió en período de la “Acumulación Flexible”. El autor plantea que existieron tres formas de relacionarse con la informalidad, acentuadas por la desregularización y falta de control estatal en el mencionado período. Alguna de las formas que se describirán a continuación siguen estando presentes en el mercado de trabajo producto de dinámicas propias del capitalismo. La forma en que fue y es abordada la informalidad en cada país, depende de la orientación del gobierno y de los alcances del mismo sobre la regulación del mercado de trabajo y las políticas de fiscalización.

El primer tipo de informalidad que describe el autor está asociado a trabajadores que desempleados de trabajos formales encuentran una forma de inserción desde la informalidad como opción frente a la falta de empleo. En algunos casos, esta situación provisoria se torna permanente cuando se enfrentan a dificultades para ser reabsorbidos por el sector formal, en especial en poblaciones que trabajaron históricamente en empleos ya obsoletos en la nueva

configuración del mercado, trabajadores descalificados, o mayores de 40 años especialmente la mano de obra femenina. Se encuentran aquí aquellos trabajadores que realizan trabajos ocasionales para complementar ingresos. “changas” en sectores de servicios como los mencionados anteriormente. Esta forma de inserción informal es particularmente precaria, con salarios bajos, generalmente menores a los salarios mínimos del sector formal. Estas actividades laborales se llevan adelante con frecuencia a contrahorario de otras actividades laborales formales o informales, ya sea en la semana, o en los días de descanso. La cobertura de protección social sólo está garantizada para aquellos que utilizan este mecanismo como complemento de experiencias formales, sin embargo, no cuentan con seguros por accidente o enfermedad, lo cual también afecta su posible inserción formal.

Una segunda modalidad que plantea el autor se refiere a los trabajadores insertos en el mercado de trabajo como asalariados pero que no están inscriptos en la Seguridad Social. Pueden encontrarse ejemplos en las industrias textiles, de calzado, zafras en fechas especiales, en el sector doméstico, el sector hotelero o de restaurantes y casas del rubro gastronómico en general. El origen de esta desregularización se encuentra generalmente en la flexibilización laboral, y en la intencionalidad de los empresarios de “ahorrar” en los aportes a la seguridad social y el fisco.

Por último, el autor caracteriza a los trabajadores por cuenta propia, que han coexistido con los asalariados desde el comienzo de la sociedad salarial. Menciona aquí pequeños negocios, que pueden contar o no con otros empleados informales; artesanos, carpinterías, y diversos emprendimientos más o menos estables que se mantienen en la informalidad.

Estas tres modalidades presentan como común denominador la falta de derechos laborales asociados a la formalidad y a la inscripción en los diversos organismos estatales o tercerizados (como seguros privados), que se traduce en precariedad e inestabilidad laboral. Por este motivo se ven afectados otros derechos asociados a la salud, el derecho a la sindicalización, la inclusión en la negociación colectiva y en la fijación de salario mínimo por sector.

En suma, es posible concluir que las transformaciones en el modelo productivo y en las relaciones laborales de las últimas décadas del siglo XX, producto de los cambios en el modelo de acumulación descritos, generaron una pérdida sustancial de la seguridad laboral de la gran parte de la población que vive del trabajo, y un aumento exponencial de los trabajadores precarizados, la informalidad y el desempleo estructural. Los trabajadores que encuentran más

dificultades para insertarse en el mercado de trabajo son los que cuentan con menor calificación o con oficios ya no necesarios en la cadena productiva. Como consecuencia, la mayor tasa de desempleo se encuentra en las poblaciones menos calificadas, o en los adultos que han sido expulsados del mercado por contar con competencias que ya no son requeridas. A su vez otro sector que cuenta con dificultades al acceso a la ciudadanía plena, son los trabajadores informales, dadas las restricciones que coloca el tipo de trabajo al acceso de derechos garantizados por la condición de trabajador formal.

<p style="text-align: center;">Capítulo 3 Uruguay: Neoliberalismo, crisis y primer gobierno de izquierda Características del mercado laboral</p>

3.1 El camino desde las políticas neoliberales de los 90 a la asunción del Frente Amplio.

Una vez caracterizado el modelo de acumulación y el modelo político imperante desde fines del siglo XX, es necesario visualizar en qué medida esto se vio reflejado en la economía uruguaya y por lo tanto en las formas que asumió el mundo del trabajo.

Este capítulo se aproximará a los principales fenómenos económicos y políticos del Uruguay, tomando algunos hitos de la década de los 90 y de la crisis 2002 antes de llegar al escenario del año 2005, poniendo el foco en los trabajadores con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo, y por lo tanto con mayores índices de desempleo, informalidad y desprotección.

Se comienza en la década del 90 por tratarse de la época donde se visualiza con más ímpetu, el pensamiento económico y político Neoliberal en América Latina y Uruguay. Será importante analizar las causas y consecuencias de la crisis del 2002 y sus impactos en el desempleo, por tratarse de la mayor crisis de la historia del país. Este suceso económico ha generado cambios en las condiciones de vida de la población, en la calidad de su empleo, su formación y su protección social, cambios estructurales de los cuales actualmente se están viendo las consecuencias, consecuencias que se visualizan en una infancia empobrecida, un desempleo estructural y altos niveles de informalidad. A su vez, es la antesala a un cambio político inédito en Uruguay como es el ascenso por primera vez de un partido de izquierda (Frente Amplio) al gobierno, con un programa fuertemente enfocado en lo social y laboral.

Como se planteó en el capítulo anterior, el Cono Sur atravesó entre las décadas de los 80 y principios de los 00 un período que estuvo marcado por la presencia de políticas neoliberales, fuertemente marcadas por el llamado “Consenso de Washington”¹⁰. Este

¹⁰ “La agenda del Consenso de Washington fue desarrollada en lo profundo de la crisis de la deuda y propugnaba tipos de cambio competitivos para promover un incentivo para el crecimiento de las exportaciones, liberalización de importaciones, la generación de ahorros domésticos adecuados para financiar la inversión (principalmente ajustando la política fiscal), y por recortar el hinchado papel del Estado para permitirle concentrarse en la provisión de servicios públicos básicos y un marco para la actividad económica”. Abarcaba las siguientes reformas de política económica: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal

consenso definía un conjunto de orientaciones deseables de política pública y se apoyaba en una fuerte crítica a todo pasado interventor del Estado. “Así, “good policy” era equivalente a desregulación del mercado laboral, desregulación del comercio internacional, desregulación del sistema financiero, privatización de empresas estatales, disminución de carga impositiva y orientación a impuestos indirectos.” (Bogliaccini y Filgueira 2011, 1)

Luego de terminado el periodo se puede visualizar que las tasas de crecimiento, los efectos distributivos y el efecto sobre el empleo han sido, en la mayoría de los casos, mediocres. Comparado con la época del modelo sustitutivo de importaciones, las tasas de crecimiento, empleo e inversión del Cono Sur durante la época neoliberal son claramente inferiores (Narbondo 2014).

“En Uruguay, la transformación neoliberal de las funciones económicas y sociales del Estado no se concretó con la misma fuerza que en otros países del continente. Esto se debió, fundamentalmente, a la fuerte presión social ejercida sobre todo por el actor sindical (PIT-CNT), con el apoyo del Frente Amplio (FA) y otros actores sociales. Sin embargo, esto no impidió que la impronta dominante fuera también en Uruguay (en la década del 90 e inicio de la del 2000) de corte neoliberal.” (Narbondo 2014, 1)

Narbondo (2014) plantea que, en materia de política económica, el eje conductor de la era neoliberal uruguaya, fue la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, con políticas de reducción y ajuste del gasto público, acompañadas de una fuerte apertura de la economía y procesos de desregulación y liberalización del mercado interno, así como desprotección a la industria nacional y desregulaciones en cuanto a las relaciones laborales.

En este periodo se realizaron algunas privatizaciones de Empresas Públicas y se mercantilizaron servicios públicos, dejando de estar estos asociados a la condición de trabajador y pasando a ser prestados por empresas privadas. Sin embargo, la transformación neoliberal de las matrices de funciones económicas y sociales del Estado uruguayo fue limitada. El autor analiza que esto se dio “...no por falta por falta de voluntad de los gobiernos de la época sino por la resistencia del movimiento popular (especialmente obrero, organizado en la central única del PIT-CNT) y político, especialmente el Frente Amplio en la oposición.

encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad. (Martínez y Soto 2012)

Esa resistencia frenó, por ejemplo, varias tentativas de otras privatizaciones o introducción de mercados en los servicios públicos por referéndums o plebiscitos o amenazas concretas y avanzadas de convocarlos. (Narbondo 2014, 1)

Como antesala del fin de esta era de desregulaciones del mercado y las relaciones laborales, que comenzaron con el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994), pero que continuaron con los dos periodos siguientes de gobiernos del Partido Colorado, en el año 2002 se produce la crisis económica más importante por la que ha atravesado el país, que ha generado consecuencias no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos, ya que en la actualidad se siguen evidenciando en la construcción de las subjetividades de la pobreza, cuestiones acuñadas en la desintegración social que sufrió un porcentaje histórico de la población uruguaya. Como indicadores de la grave crisis económica se puede ver que en 2002 el desempleo alcanzaba un 17.0%, la inflación 25.9 puntos, un endeudamiento de 10.500 millones de dólares y la pobreza alcanzaba el 23.7% promedio anual.¹¹

“En el año 1999 comenzó un período de recesión económica que se profundizó en los años siguientes, acumulándose entre 1998 y 2002 una caída del producto del orden del 17.5% (...) la caída de la actividad comenzó asociada a la pérdida de competitividad con Brasil ocasionada por la devaluación de la moneda en dicho país, la cual se sumó a la que ya venía experimentando Uruguay con respecto al resto del mundo. Los efectos se agravaron debido a la conjunción de otros factores: el aumento de la tasa de interés internacional y del precio del petróleo, la caída de los precios internacionales de ciertos bienes exportables del país (carne, lana y arroz, entre otros), la sequía con impactos especialmente negativos en los sectores agropecuario y de producción de electricidad y la aparición de la aftosa a principios del 2001 que implicó el cierre de varios mercados de destino de las exportaciones uruguayas. Por último, se sumaron los efectos del abrupto abandono de la convertibilidad y el estallido de la crisis financiera en la Argentina seguidos por la crisis financiera en Uruguay, culminando el año 2002 con una caída del producto de 10.8%” (Bucheli y Furtado 2004, 7)

Consecuente con el discurso que mantuviera como fuerza opositora y con sus programas en todas las elecciones anteriores, en el año 2005 el Frente Amplio llega al gobierno con un programa que se presenta como una alternativa al modelo económico y social neoliberal de las décadas anteriores. “Desde esta perspectiva el programa plantea, como uno de los ejes

¹¹ Datos extraídos de la página web del Instituto Nacional de Estadística <http://ine.gub.uy> consultada el 29/01/2018

centrales de la política de gobierno, la reconstrucción, dinamización y reorientación del rol del Estado en la construcción del desarrollo económico y la integración e igualdad social.” (Narbondo 2014, 2)

3.2 Mercado de trabajo, desempleo e informalidad en el Uruguay 1990-2010.

Para analizar la evolución del desempleo en el Uruguay y cómo ha afectado a las diversas cohortes poblacionales, se analizará la evolución del desempleo desde la década del 90 hasta el año 2010, donde finaliza el primer gobierno del Frente Amplio. Durante ese período, se visualizarán diversos panoramas socioeconómicos, como ser el auge de las políticas desregulatorias de los años 90, la crisis del 2002, y el primer gobierno de izquierda del país.

Durante los años 90 se llevaron adelante, junto con otros procesos de flexibilización y desregularización del mercado y las relaciones laborales, un conjunto de medidas que afectaron al mercado de trabajo, disminución del gasto público y su tamaño, y una mayor apertura comercial. Este proceso se vio enmarcado en políticas regionales llevadas adelante por el Mercosur (Mercado Común del Sur), mediante las cuales se promovieron apertura de fronteras comerciales y desgravación arancelaria, así como políticas de estabilización de precios (Bucheli y Casacuberta, 2005).

Con respecto al mercado de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable hasta el año 1994 en torno al 9%. Este desempleo más o menos estable podría ser explicado por la destrucción y consiguiente creación de nuevos puestos de trabajo, pero enmarcado por un proceso de cambio en la estructura del empleo, con una disminución en de la incidencia del trabajo industrial, compensada en esta época por una expansión del sector servicios.

En el año 95, producto del impacto de la crisis mexicana en la economía regional, se visualiza un aumento del desempleo que alcanza los 10,5 puntos porcentuales. Si bien la tasa de actividad luego aumenta, el desempleo se mantiene en los dos dígitos por los siguientes 10 años (Bucheli y Casacuberta, 2005).

Entre 1995 y 1998 la causa del alza del desempleo se encuentra en la pérdida de dinamismo de la creación de nuevos puestos de trabajo, para una tasa de actividad mayor. El comercio y el sector servicios dejaron de absorber mano de obra perteneciente anteriormente a

la industria, comenzando a visualizarse una fuerte presencia de hombres adultos de baja calificación desempleados.

En el año 1999 comienza una nueva fase de caída de la economía, que ve su punto de mayor crisis en el año 2002. El panorama regional, comenzando con la devaluación brasileña, repercutió en sucesivas caídas de las tasas de actividad, llegando el desempleo a 17% en el año 2002 (Bucheli y Casacuberta, 2005).

Con respecto a la magnitud del sector informal en esta década, vemos un crecimiento del mismo, con un aumento importante a partir del año 2001, donde alcanza el 45,8 de la Población Económicamente Activa, si se le suma el Trabajo Doméstico (Notaro, 2005). Por lo tanto, el período se caracterizó por una década con una tendencia creciente al desempleo e informalidad, pese a la creación de nuevos puestos de trabajo, y un crecimiento del PBI hasta el año 1999.

Con posterioridad a la crisis del 2002, producto de las medidas adoptadas a partir del 2005, que estimularon la creación de fuentes de trabajo, la tendencia es a la baja del desempleo y al aumento del PBI y la creación de fuentes de trabajo. Mientras que en el año 2002 la cifra aumenta a 16,96%, en el final del periodo (2010) registra un 7,10% (Perazzo, 2012). Con respecto a la informalidad, se visualiza una baja de 5% entre el 2001 y el 2010, aunque con un crecimiento hasta el año 2004. Perazzo (2012) plantea que la tendencia a la reducción que se genera a partir del año 2005 puede ser un indicador de la efectividad de las políticas implementadas con respecto a la regularización, y los fuertes controles de organismos como BPS y DGI.

La información referida brinda elementos para interpretar que en Uruguay se observan los mismos procesos que se desarrollan a nivel mundial en la economía occidental, producto de la modernidad flexible y la desregulación de la economía. En un comienzo (1990) el desempleo no adquiere gran magnitud ya que los nuevos empleos de los sectores de servicio y comercio sustituyen los de fábricas e industrias que cierran. Sin embargo, más entrada la década de los 90 se visualiza una caída del empleo, hasta darse el porcentaje de desempleo históricamente más alto en la historia reciente del país luego de la crisis del 2002.

Una vez analizado las formas socio-históricas del desempleo en el Uruguay en los últimos 20 años, es importante analizar los principales grupos que se ven afectados históricamente por los fenómenos del desempleo, informalidad y precariedad laboral. Los autores consultados coinciden en que los más afectados o vulnerados se ubican en estos grupos son: las mujeres, los jóvenes, los quintiles más pobres, y los trabajadores menos calificados.

Se prestará especial atención a este último grupo, los trabajadores menos calificados, por ser la población objetivo de la Política Activa de Empleo que se va a analizar, y por ser los sectores con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, vulnerabilidades que se profundizan con las transformaciones en las relaciones laborales y las formas de producción de la era de la modernidad "flexible". Si bien en estas dos décadas analizadas, el desempleo fluctuó entre niveles de 1 y 2 dígitos, la población de menor calificación ha mantenido altos niveles de desocupación tanto en momentos de auge como de crisis.

Se analizarán los datos aportados por Bucheli y Casacuberta (2005) y Perazzo (2012), para los años comprendidos entre 1990 y 2010 para los trabajadores menos calificados que se encuentran desempleados o que presentan trayectorias informales.

El análisis de los datos con respecto a los diferentes niveles educativos, muestra que, en la segunda mitad de los años 90, la probabilidad de no tener empleo creció para los trabajadores pertenecientes a todos los niveles educativos, excepto para aquellos con educación terciaria completa. En particular se vio un fuerte aumento de la desocupación en los trabajadores con primaria o enseñanza media completa.

A partir del año 2000 el desempleo aumentó en todos los segmentos educacionales, sin embargo, los trabajadores con primaria y enseñanza media incompleta pasaron de tener 3% menos probabilidades de conseguir empleo, a 10% menos en el año 1996 y 13% menos en el año 2002. En el primer periodo a estudiar, hasta la crisis del 2002 la probabilidad de estar desocupado disminuye cuanto más nivel educativo tuviera el trabajador, aumentando la brecha entre quienes tienen estudios terciarios y quienes contaban con educación media básica incompleta.

En el siguiente periodo entre 2003 y 2010, se constata que, pese a que las tasas de empleo crecieron en todos los niveles educativos, los sectores de menor calificación, tienen

tasas más elevadas que el promedio. Los más afectados los sectores que cuentan con secundaria incompleta o menos, siendo estos el 70% de los desocupados totales.

En cuanto a la relación entre nivel educativo y la informalidad, se constata que el 40% de los trabajadores en esta situación, cuentan sólo con primaria aprobado o menos, seguido por los que cuentan con secundaria incompleta que son el 34%. A partir de la fuerte presencia de las carreras técnicas en la primera década del siglo XXI, vemos un aumento de 5% de informalidad de los trabajadores que cuentan con secundaria incompleta solamente, pero una disminución de 2% en aquellos que cuentan con formación técnica, en el entendido de que esta formación aumentó la probabilidad de conseguir empleo formal, pese a no contar con el ciclo de enseñanza secundaria completo.

Los datos señalan cifras más altas de desempleo e informalidad en los sectores con menor calificación en comparación con el resto, incluso en los momentos de expansión económica. En consecuencia, se está en condiciones de afirmar que la población objetivo del Programa Objetivo Empleo, es una de las poblaciones con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo formal, en todos los momentos históricos, y que las dificultades de esta inserción remiten al carácter estructural del fenómeno: las economías capitalistas tienden a mantener un grupo de trabajadores desocupados e informales, población que es incrementada en el marco del paradigma de acumulación flexible y de la reestructuración productiva.

3.3 Las Políticas Activas de Empleo como respuesta a los problemas del mercado de trabajo

Si bien el eje central de análisis no se encuentra enfocado en las PAE como instrumento, es importante conceptualizarlas, cómo se pueden clasificar, y cuál ha sido su implementación en nuestro país, a nivel del gobierno central. Existen otras experiencias a nivel local, implementadas por las Intendencias Departamentales que no serán desarrolladas por tratarse de un análisis enfocado en las políticas desarrolladas por el gobierno nacional.

Bucheli (2005) define a las PAE como los instrumentos y programas mediante los cuales se busca disminuir el desempleo, aumentar el empleo y los ingresos del trabajador, así como mitigar las consecuencias de la condición de estar desempleado, y los riesgos de los ocupados a perder el empleo.

Existen variadas formas de clasificarlas, sin embargo, se pueden encontrar 3 grandes grupos 1) Asistencia a la búsqueda de empleo: orientación, intermediación, servicios públicos de empleo 2) Capacitación para el trabajo: para poblaciones específicas, en rubros específicos, certificaciones laborales, acreditación de saberes. 3) creación o fomento a la creación de fuentes de trabajo: Pasantías a nivel público, trabajos protegidos, subsidios y beneficios a empresas privadas.

Lo que caracteriza a las PAE y las diferencias de las políticas pasivas, es la intervención en el mercado de trabajo por parte del Estado, ya se intermediando, capacitando y creando empleo.

En Uruguay las PAE se implementaron por primera vez en la década de los 90, con la creación del FRL (Fondo de Reconversión Laboral). Anteriormente en el año 1981 se había establecido el derecho al subsidio por desempleo para trabajadores de la actividad privada. A partir de la creación del FRL se crea un fondo para la capacitación de dichos trabajadores en seguro de desempleo. Este es creado mediante artículo 325 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992. Se genera un nuevo descuento en los aportes del trabajador (0.125% del sueldo nominal), mediante el cual se financian cursos y capacitaciones a los trabajadores que se encuentren en seguro de paro. Esta capacitación estará a cargo de la Junta Nacional de Empleo (hoy DINAE), organismo creado a partir de la misma ley. (Fuente Ley 16320)

En el año 1996 se lleva a cabo una reformulación de la ley de creación de la JUNAE/DINAE y se amplía los colectivos beneficiarios de las capacitaciones financiadas por el FRL. Estos colectivos focalizados son: Los jóvenes, con la creación de Projoven; Las mujeres, con la creación de Proimujer; y las personas en situación de discapacidad con la creación de Procladis. También se generan programas de apoyos a emprendimientos productivos y a trabajadores rurales.

Con la crisis del 2002 se genera un desfinanciamiento del FRL, debido al gran número de desempleados. Por este motivo se suspende el uso del fondo para capacitaciones, y se comienza a utilizar la herramienta de la orientación laboral, como forma de sustituir la falta de recursos, y como un instrumento para brindar herramientas a la población objetivo de los cursos del FRL. Es a partir de aquí que la herramienta de Orientación laboral comienza a tomar fuerza

como concepto y se crean cursos de orientación basados en la búsqueda de empleo, y el fomento a los trabajos por cuenta propia. (DINAE, 2011)

3.4 El ascenso del Frente Amplio al gobierno en 2005: nuevas políticas sociales y laborales.

Una vez caracterizado el periodo 1990-2010 en lo relativo a niveles de desempleo e informalidad y la población que presenta vulnerabilidades laborales, es importante analizar cuáles fueron los cambios que se generaron a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno con un proyecto sociopolítico alternativo al de los partidos tradicionales, que devinieron en mejoras en materia de protección social y empleabilidad.

La asunción en el año 2005 de un partido de izquierda significó un cambio ideológico en la forma de diseñar las políticas sociales y políticas públicas en general. A partir de los primeros años del siglo XXI, el país se encontraba en una situación económica y social crítica. La crisis tuvo consecuencias sociales profundas más allá del desempleo, y a nivel de Estado, un elevado endeudamiento¹².

Al momento de la asunción del nuevo gobierno el desempleo superaba el 12% y el 43,7% de los ocupados presentaban limitaciones en su empleo: precariedad, falta de cobertura social e informalidad. La capacidad de compra de los salarios había sufrido una caída del 22% desde el 2002 al 2004, y si bien en el 2004 ya había crecimiento económico, los sueldos del sector privado seguían bajando. A esto se debe sumar un endeudamiento público de 13,300 millones de dólares, así como un importante déficit fiscal.

En el ámbito laboral, la fijación de salarios y las negociaciones de condiciones de trabajo dependían de cada sector y empresa ya que desde el año 1992 estaban suspendidos los Consejos de Salario. En el ámbito social no existía un Sistema de Protección Social, sino un conjunto de políticas y programas focalizados y desarticulados. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009)

¹² Al 2005 el déficit fiscal alcanzaba 2% del PBI y el endeudamiento público ascendía a 13.300 millones (CNPS, 2009)

El nuevo gobierno propone un cambio en el paradigma de las políticas sociales con una apuesta a la articulación entre las políticas sociales y económicas, planificación a corto, mediano y largo plazo, coordinación interinstitucional, enfoque territorial y de desarrollo local, participación social y monitoreo constante de las políticas. Se visualiza un retorno a las políticas de corte universal, retomando la tradición del modelo de Estado de Bienestar. En cuanto a la población objetivo, se explicita una prioridad en la infancia y la adolescencia, los adultos mayores, y un fuerte enfoque de género y combate a todas las formas de discriminación.

“Los lineamientos del actual gobierno en el área social, en cambio, se han fundamentado en la concepción política de que el conjunto de los ciudadanos uruguayos más allá de su condición socioeconómica, de género, etaria y étnica deberían tener una serie de oportunidades efectivas que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Para ello la responsabilidad del Estado consiste en ofrecer protecciones básicas y de buena calidad que posibiliten cubrir los diversos riesgos sociales a lo largo de la vida, en particular y especialmente a los estratos sociales más vulnerables.” (CNPS 2009, 13)

Una de las prioridades es dar respuesta a los problemas sociales, con este objetivo se elabora el llamado Plan de Equidad dirigido a brindar respuestas a las situaciones de riesgo que se ve sometida la población más vulnerable. Alguna de sus principales orientaciones son:

Construir un sistema de seguridad social que sea capaz de proteger a aquellos hogares y ciudadanos que no estén incorporados en el mercado de trabajo formal.

Regular las prestaciones privadas y públicas de bienes sociales a través de agencias gubernamentales que aseguren la cobertura y la calidad de los servicios

Crear una red de Asistencia Social no contributiva para aquellos sectores que quedan por fuera del mercado de trabajo. (CNPS, 2009)

La necesidad de una respuesta más global lleva a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, y en los primeros años se lanza el Plan de Emergencia, que buscaba recomponer la fractura social que dejó la crisis del 2002, sobre la base del trabajo y la generación de oportunidades. Se implementa en los primeros 3 años de gobierno el PANES y su programa de empleo Trabajo por Uruguay, con el “...objetivo central de fortalecer ciudadanía y promover el desarrollo de estrategias personales y sociales para facilitar la superación de la situación de pobreza” (CNPS 2009, 77). Considerando de este modo al trabajo como una herramienta de inclusión social.

A partir del año 2008 el programa es reformulado del PANES al Plan de Equidad, y se modifica la política de “Trabajo por Uruguay” por “Uruguay Trabaja”, que sigue vigente hasta la fecha y que amplía la cantidad de cupos y la población objetivo.

El Plan de Equidad tiene como objetivos estratégicos: Mejorar la equidad intergeneracional, territorial y de género, y desarrollar y expandir una red de asistencia e integración social para evitar o mejorar situaciones de pobreza extrema o indigencia. Sus criterios guías son la movilidad ascendente, un sistema de prestaciones diferenciadas y complementarias, intervención pública integral y articulada, focalización que facilite el acceso a sectores pobres y excluidos, y por último descentralización y territorialización que permita reconocer particularidades locales y transferir poder y recursos a estos ámbitos. (DINAE, 2013). Es en el marco de este Plan de Equidad que se ejecuta el Programa Objetivo Empleo, ejecutado por el MTSS, más específicamente por la DINAE.

Si se analiza la dirección dada las políticas de empleo, el MTSS y el Poder Ejecutivo, llevaron adelante importantes reformas, creación de políticas y cambios en la legislación laboral. Una de las medidas que señala un cambio de concepción de las relaciones laborales y el mundo del trabajo, con respecto a los gobiernos de orientación neoliberal, fue volver a convocar los Consejos de Salario. A los siete días de su asunción, el Frente Amplio a través de un decreto presidencial, decidió convocarlos nuevamente, estando suspendidos como ya se mencionó, desde el año 1992. Se creó un Consejo Superior Tripartito en cuyos cometidos estuvo redefinir los grupos de actividad para adecuarlos a la nueva realidad económica.

Se creó un Sistema de Negociación Colectiva, integrado por el Estado, los trabajadores y el sector empresarial. En respuesta a los fenómenos de flexibilización y desregulación laboral que dominaron hasta la fecha, instaurados en el año XX, se aprueba la ley que regula las tercerizaciones tanto públicas como privadas (2007), así como la ley de libertad sindical (2006), ya prevista por la Constitución. Se convocaron por primera vez los Consejos de Salarios en el medio rural y el sector del Trabajo Doméstico (2008). También se legisla sobre estos dos sectores aprobando la ley 18.441 de jornada laboral y régimen de descanso del sector rural (2008), y la ley 18.065 que regula el Trabajo Doméstico (2006).

Desde el MIDES se crea la figura de las Cooperativas Sociales como herramienta para trabajar contra la exclusión, el desempleo y la informalidad. se crea una Unidad de

Cooperativas Sociales (UCS) con el objetivo de regular y fomentar la creación de esta figura jurídica. (CNPS, 2009)

En relación a las Políticas Activas de Empleo, se crea en el año 2008 el INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) a través de la Ley N° 18.406 como una persona pública no estatal, gestionando el ya existente Fondo de Reconversión Laboral. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores del Uruguay. A partir de esta ley, este instituto continúa gestionando los ya existentes cursos Trabajadores en Seguro de Desempleo, Procladis, Proimujer y Projoven, así como el fomento a la creación de otras capacitaciones y coordinaciones interinstitucionales. (Extraído de página web de INEFOP)

En lo que respecta al MTSS y específicamente a la DINAE se desarrolla e instrumenta la “Estrategia para el Fomento del Empleo” con 3 objetivos estratégicos y 4 programáticos.

“Estratégicos:

1. Aumentar sostenidamente la cantidad de empleo y mejorar paulatinamente la calidad de los puestos de trabajo.
2. Promover las microempresas, con el fin de alcanzar mayor inclusión social, mayor formalización y aumento de las exportaciones de las pymes.
3. Apoyar la reinserción de la población desocupada

Programáticos

1. Promover la inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados, priorizando a las personas con mayores dificultades de integración al mercado de trabajo.
2. Impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo e incentivar la formalización de la economía familiar
3. Apoyar la dinamización de los mercados de trabajo locales
4. Promover la coordinación con otros organismos públicos e instituciones privadas nacionales y locales, tendiendo a la racionalización de recursos y articulación de acciones.

Los principios que guía esta estrategia son

1. El trabajo como derecho
2. la persona como sujeto activo
3. la participación
4. la calidad del trabajo” (DINAE,2013)

Bajo esta Estrategia Nacional para el Empleo, se crean el Programa Objetivo Empleo (2008) y los Centros Públicos de Empleo (2006), inspirados en otras experiencias a nivel

mundial, que ubicados descentralizados en todo el territorio nacional, buscan que accedan las personas que están en una búsqueda activa de empleo, interesadas en capacitación, orientación laboral o información en general sobre el tema. Por otra parte, se desarrolla el relacionamiento con las empresas de la zona estimulando a la contratación de trabajadores, ofreciendo como beneficio la preselección de hasta 3 trabajadores por puesto, una descripción de cada perfil y una preparación previa para la entrevista de preselección por parte de la empresa. Esta no genera ningún compromiso con el Centro, y no es obliga a tomar a ningún trabajador en plantilla. Sin embargo, el CePE podrá enviar una nueva terna de trabajadores si lo cree necesario y pertinente. Una vez que se realiza la contratación, los técnicos efectúan seguimiento de las inserciones, con la empresa y el trabajador, con el fin de sostener la trayectoria, y apoyar al trabajador frente a dificultades que se pueda encontrar para continuar con una inserción exitosa.

Por otro lado, la política prevé que los trabajadores que se inscriban en la plataforma virtual, reciban orientación laboral por parte de quienes lo inscriben, y la posibilidad de declarar si están interesados en capacitación y en qué áreas, pudiendo ser contactados de surgir alguna derivación a cursos INEFOP. Sobre esto se volverá especialmente, cuando se analice el Programa Objetivo Empleo, ya que el mecanismo de orientación y capacitación para esa población en específico difiere de la población en general.

Capítulo 4

El Programa Objetivo Empleo como Política Activa de Empleo

Como se mencionó anteriormente, el gobierno del Frente Amplio en su primer periodo, se enfoca en trabajar en un principio con las expresiones y consecuencias de la crisis del año 2002 que tuvo como resultado a nivel social y económico cifras históricas de desempleo y pobreza, así como otras consecuencias a nivel cualitativo en la calidad de vida y la satisfacción de necesidades de la población.

Luego de ejecutado el PANES, se empieza a transitar por una nueva estrategia y conjunto de políticas, que tienen como población objetivo aquellas personas que, pese a la mejora de los niveles de empleo y cobertura de la seguridad social, siguen encontrando dificultades en el acceso al mercado de trabajo, o si lo logran es de una forma desprotegida e informal. Es en este marco que nace el Programa Objetivo Empleo en el año 2008, a partir del diagnóstico de que, si bien desde el 2005 habían mejorado los datos de empleo y pobreza con las políticas del PANES y otras variables económicas y políticas, seguía siendo necesario una política que acerque la oferta y la demanda de empleo, para aquellas personas que transitan trayectorias de desempleo de larga duración o permanencia en la informalidad quedando por fuera del sistema de protección social asociado a la calidad de trabajador formal.

Específicamente, la *población objetivo* del POE son las personas económicamente activas, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad social, residentes en el Uruguay, entre 18 y 65 años de edad. Con respecto a los criterios de formación y trayectoria laboral, deben contar con un nivel educativo menor a 5° año de bachillerato, y actividad formal menor a 90 días en el año inmediato anterior a la dada de alta en el programa. Por otro lado, las empresas que participan del programa reciben un subsidio al contratar un trabajador que reúna las condiciones de ser “POE”.

Si bien el POE sigue funcionando en la actualidad, a partir del año 2015 comenzaron una serie de cambios con respecto a la DINAE, los Centros Públicos de Empleo, su relación con INEFOP y la ejecución del programa. Es debido a esto, que se analizará la política y su ejecución hasta el año 2014, ya que durante este periodo no ha experimentado cambios a nivel político y ha permanecido bajo la órbita de la DINAE aterrizando territorialmente en los CEPES y coordinando con el área de Servicios Públicos de Empleo de la DINAE.

4.1 Justificación y descripción de la política

El Programa Objetivo Empleo surge como respuesta a la necesidad de desarrollar una Política Activa de Empleo con objetivos de inclusión social. Por parte de los organismos que diseñaron el programa se analiza la necesidad de la política partiendo de la descripción que realiza Robert Castel en la metamorfosis de la cuestión social y en el concepto de “los trabajadores sin trabajo”. Es a partir del diagnóstico de la necesidad de diseñar una política que focalice en esta población, que se ejecuta por parte del MTSS y la DINAE, un programa de incentivo a la contratación por parte de empresas privadas, a trabajadores de larga duración en situación de vulnerabilidad social. (DINAE, 2011). Se trata de una política que interviene en las dos esferas del mundo del trabajo, por un lado, en los empleadores realizando un beneficio a la contratación y por otro en los trabajadores quienes tienen la posibilidad de recibir orientación laboral y capacitación.

A continuación, se realizará una descripción de los tres ejes (orientación, capacitación e intermediación), cómo y con qué objetivos están diseñados para incidir en el proceso de acercar la oferta y la demanda de empleo.

Una vez descritos, se plantearán algunas dificultades con las que se ha encontrado la política para concretarse, y se analizará en qué medida sus objetivos y su implementación real, logran cumplir con los requerimientos que necesita una política para tener carácter integrador. Como se estableció en la introducción del presente trabajo, para que una política sea integradora debe generar un impacto sobre la oferta o la demanda, ya sea modificando el punto de partida del trabajador con respecto a los requerimientos del mercado o interviniendo en el mercado de trabajo con legislación o beneficios para las empresas, que estimulen u obliguen a la contratación de esta población pese a no cumplir con los requerimientos que a priori se exigen para los puestos solicitados.

El programa fue concebido para ser ejecutado por los Centros Públicos de Empleo, que dependen a nivel ejecutivo de la DINAE, cuentan como socio territorial con las Intendencias Departamentales, quienes, proporcionan recursos, locales, materiales de oficina, y recursos humanos. Estos últimos son funcionarios administrativos que cumplen diferentes roles según la planificación de cada centro. En el caso de Montevideo, también se incorporan pasantes de la UdelaR de la carrera de Trabajo Social en la Intendencia de Montevideo, destinados a realizar

los roles que le sean asignados en cada CePE. La tarea en los CePEs se realiza a través de inscripciones a una plataforma virtual y de las demandas de empresas privadas. En clave de desarrollo local, se realiza la intermediación laboral, ofreciendo a las empresas la posibilidad de seleccionar hasta 3 candidatos por puesto solicitado.

En el comienzo del Programa Objetivo Empleo se realizó un plan piloto que se ejecutó desde el 2008 al 2011, ejecutado por un conjunto de técnicos destinados a trabajar con el programa, bajo el cargo de Orientadores Laborales. Estos desarrollaban tareas específicas de la política en los diferentes CePES del país en el interior, y desde las oficinas de DINAE en Montevideo. Tenían como principal función contactar empresas interesadas en trabajar con personas del programa a cambio del beneficio del subsidio. Por otro lado, inscribían a trabajadores que cumplían con las condiciones de pertenencia al programa; integrando una base de datos para ser contactados para ofertas laborales o de capacitación.

Este proyecto piloto fue rediseñado a partir de la Planificación Estratégica de la DINAE (2010-2015) y los funcionarios contratados inicialmente en el marco del programa fueron reubicados en los CePES pasando a cumplir funciones no solo para el programa, sino también tareas que ya ejecutaban los CePEs, con los trabajadores inscriptos no pertenecientes al programa. (DINAE,2011)

El POE está dirigido a empresas privadas que cumplen las siguientes características: están al día con el pago de obligaciones de leyes sociales (BPS), tributarias (DGI) y planilla de trabajo (MTSS); cumplen con los laudos establecidos por los consejos de salarios; están inscritas en un Registro Permanente de Empresas; garantizan ocho meses de trabajo efectivo como mínimo. No pueden participar del programa aquellas empresas que registren despidos o envíos al seguro por desempleo a trabajadores/as de igual categoría que el puesto que ocuparía la persona seleccionada (en un plazo de 90 días previos y posteriores a la contratación). Las empresas que cumplen los requisitos se registran en el POE, por medio de la plataforma virtual o por contacto directo con los CePE o con la Unidad de Gestión del POE.

4.2 Diseño de la política

4.2.1 Objetivos

Para la descripción del Programa Objetivo Empleo, sus ejes, objetivos y evaluaciones se utilizará la sistematización realizada por parte de la DINA E, de los años 2008 al 2011, se plantea el proyecto piloto, las modificaciones que se previeron, la evaluación que hace la dirección y la relocalización del programa bajo la órbita de los CePES.

Los objetivos del Programa Objetivo Empleo son (DINA E,2011):

Objetivo general

“Promover la inserción de trabajadores desocupados de larga duración pertenecientes a hogares de situación de vulnerabilidad socioeconómica”

Objetivos específicos

1. Fortalecer las herramientas de empleabilidad de la población perteneciente al programa mediante orientación laboral, intermediación, seguimiento y derivación.
2. Promover oportunidades de capacitación que permitan mejorar el perfil ocupacional de la población integrada al programa.
3. Intermediar entre los diversos actores del mundo del trabajo.
4. Participar en el proceso de fortalecimiento intrainstitucional de la Dinae y su referente territorial en el marco del trabajo de los CePE.
5. Articular con otros programas sociales para la derivación y capacitación de la población objetivo.

4.2.2 Ejes de intervención sobre los que actúa la política

El programa está diseñado a partir de tres ejes o momentos de intervención:

1. Orientación laboral
2. Capacitación
3. Intermediación con empresas privadas

Los tres ejes de intervención se ejecutan según el recorrido que realice cada trabajador por el programa. La orientación laboral es transversal a los otros, y adquiere distintos formatos según el momento y “punto de partida”¹³ en el que se encuentre el sujeto. La capacitación

¹³ Desde la orientación laboral se utiliza el concepto de Punto de Partida para nombrar el diagnóstico inicial sobre la situación del sujeto en relación a la búsqueda de empleo.

laboral está diseñada con el objetivo de incidir en las competencias específicas y transversales con las que cuente el trabajador abarcando desde derivación a instituciones de la educación formal, hasta inscripción a cursos de formación. La intermediación laboral refiere al proceso mediante el cual el CePE actúa de nexo entre la empresa que necesita cubrir una vacante y el trabajador que busca empleo.

A continuación, se especificarán con mayor profundidad las características de cada momento o eje previsto.

Orientación	Capacitación	Intermediación
<ul style="list-style-type: none"> ● Realizada en la inscripción, la preselección y durante el seguimiento ● Orientación en curriculum vitae, búsqueda de empleo, entrevista laboral, competencias transversales ● Posibilidad de diseñar talleres de orientación laboral grupales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nivelación Educativa: derivación a centros educativos ● Capacitación para el empleo y desarrollo de competencias transversales (convenios con INEFOP) ● Capacitación en puesto de trabajo con subsidio 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contacto con empresas en regala con BPS y DGI ● Elaboración del Perfil del Cargo solicitado ● Búsqueda y Preselección en los trabajadores inscriptos ● Derivación a la empresa ● Seguimiento al trabajador una vez contratado, con el trabajador y la empresa.

La inscripción al programa

Durante la fase piloto las personas interesadas en inscribirse en el programa se acercaban a los lugares de inscripción y realizaban allí una entrevista de orientación mediante la cual quedaban sus datos inscriptos en la plataforma virtual. Una vez chequeados los datos en BPS, la persona quedaba disponible para ser convocada para una intermediación o una capacitación.

Luego de reestructurado el programa en 2011, la inscripción en la plataforma se realiza de manera indistinta para todos los trabajadores que se acerquen al CePE buscando empleo. La persona que se inscribe no conoce si pertenece o no al programa, sino que esta información es chequeada una vez que se produzca una demanda de personal que cumpla las características del POE, por lo cual el sujeto puede no enterarse nunca que está siendo parte de un proceso de

contratación a partir de un programa de subsidio a las empresas, solamente en el recibo de sueldo figurará el vínculo funcional con el BPS perteneciente al programa.

El recorrido que realiza el trabajador dentro del programa está condicionado por la posibilidad que surja de participar de un proceso de capacitación o intermediación. En primera instancia todos acceden a la entrevista inicial donde se registran sus datos y se realiza la primera fase de la orientación y se analiza en conjunto las posibles estrategias a desplegar en la búsqueda de empleo. En esta entrevista se trabaja sobre el contenido del Curriculum Vitae, se indaga sobre las estrategias desplegadas hasta la actualidad, se realizan derivaciones a otras instituciones, y se sugiere al trabajador continuar el proceso de búsqueda de empleo a partir de las recomendaciones realizadas.

1) La orientación laboral

El Objetivo de la misma es “Acompañar a la persona en la elaboración de un proyecto ocupacional para el desarrollo de competencias personales, sociales y laborales que la sitúen en una posición favorable ante el empleo y posibiliten el acceso y mantenimiento de un puesto de trabajo” (DINAE 2011, 25)

La orientación¹⁴ comienza con la entrevista inicial a cada usuario y continúa en los primeros tres meses de inserción laboral mediante el seguimiento, en los casos que se concrete una oportunidad. Está diseñada para transversalizar todos los momentos del recorrido que realice el trabajador en el programa.

Para los usuarios que no acceden a ninguna posibilidad de capacitación o intermediación, la posibilidad de transitar a un proceso de orientación se reduce a la entrevista inicial o a la posibilidad de participar de talleres organizados por los CePEs.

Estos talleres¹⁵ se organizan a partir de la explicitación de intencionalidad de recibirlos, por parte de los trabajadores, en la entrevista inicial. El Centro en la medida de sus posibilidades de tiempo, puede convocar a usuarios que hayan manifestado este interés en la entrevista inicial

¹⁴ La DINAE adscribe a la definición de orientación laboral desarrollada por la OIT que la considera “Un proceso de ayuda al individuo, mediante el cual éste identifica y evalúa sus aptitudes, competencias e intereses con valor profesionalizado; se informa sobre la oferta formativa y la demanda laboral accesible para él, en la actualidad o en un futuro próximo y, en función de ambos conjuntos de variables, toma la decisión sobre el itinerario formativo a seguir o, en su caso, modificar con el objeto de lograr una inserción profesional y social satisfactoria.” (OIT en DINAE 2011, 14)

¹⁵ Desde la DINAE se considera al espacio de taller como “un espacio de trabajo intelectual y aprendizaje (es aprender haciendo), donde a partir de situaciones reales abordadas como “dificultades” (en este caso: la desocupación, el desempleo, y formas de revertir esas situaciones), se construyen conocimientos y se discuten posibles “soluciones”, utilizando diversas fuentes de información y mediante la participación activa.” “En el Taller de Orientación Laboral, todos/as los/las trabajadores/as tienen algún conocimiento del mercado de trabajo que los/las ocupa, asimismo, de sus aspiraciones, y concretamente de todo lo que saben acerca del mismo.” (DINAE 2011, 26)

para realizar talleres. Los mismos son diseñados a partir de las sugerencias que realiza la DINA E en sus manuales de Orientación Laboral.¹⁶

La frecuencia y cantidad de talleres dependerá de los intereses de cada grupo que se conforme. Las temáticas que se abordan refieren a: reconocimiento y apropiación de la trayectoria laboral, situación familiar: redes de apoyo para cuidados, pasos básicos de la búsqueda de empleo, herramientas para la búsqueda de empleo, elaboración del CV, cómo presentarse a una entrevista de trabajo, competencias transversales necesarias y solicitadas por las empresas. Los trabajadores que sean seleccionados para participar de capacitaciones o intermediaciones contarán con otros procesos de orientación en cada una de las etapas.

2) *La Capacitación laboral*

Este eje tiene como objetivo:

“Promover acciones de capacitación orientadas al reforzamiento de los perfiles ocupacionales de la población participante de modo de maximizar sus oportunidades de inserción en el mercado de trabajo formal. - Consolidar una estrategia de capacitación con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad¹⁷ de la población integrada al POE, potenciando acuerdos y articulaciones interinstitucionales para tales fines.” (DINA E 2011, 31).

Dentro del eje de capacitación están previstas tres modalidades:

1. Nivelación Educativa: derivación a centros educativos
2. Capacitación para el empleo y desarrollo de competencias transversales
3. Capacitación en puesto de trabajo con subsidio

En el proceso de la entrevista inicial puede surgir la posibilidad de continuar con los estudios formales como opción para el recorrido del trabajador en el proceso de búsqueda de empleo. Se sugieren derivaciones en relación a la nivelación educativa en instituciones de la

¹⁶ En el año 2011 la DINA E diseñó un Manual llamado “La orientación laboral en el CePE”. En el se explicitan las definiciones, estrategias, características e insumos que deben usar los orientadores laborales para desarrollar las intervenciones en relación a la orientación. Cuenta con ejemplos, sugerencias, ejercicios y evaluaciones que pretenden guiar el proceso. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/genero/orienta_lab.pdf

¹⁷ La DINA E adhiere a las conceptualizaciones que realiza la OIT sobre *empleabilidad* y *competencias para el empleo*. La OIT define la empleabilidad como “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” y las competencias de empleabilidad como “competencias que se construyen sobre las competencias que se desarrollan mediante la educación básica y a su vez las fortalecen. También son parte de esta base las competencias técnicas que se requieren para ciertas ocupaciones específicas o para desempeñar tareas o funciones especiales las cualidades profesionales o personales como la honestidad, la confiabilidad, la puntualidad y la lealtad” (OIT 2015, 1).

zona y se ofrecen las ofertas disponibles de programas y planes de la zona. En este caso el CePE solo realiza la sugerencia y la derivación.

Una segunda modalidad está prevista en relación a la capacitación en competencias transversales y específicas, capacitación en oficios enfocados en la reinserción laboral. Esta modalidad se ejecuta bajo convenios con otras instituciones y ha atravesado diferentes procesos. En un primer momento se desarrollaron capacitaciones en convenio con el Consejo de Capacitación Profesional (Cocap), el diseño se basó en propuestas de capacitación en oficios o formación profesional, según el perfil ocupacional y educativo de la población. Una vez finalizado el plan piloto se deja de lado esta modalidad y se realiza un convenio con INEFOP, donde los cupos que las Entidades de Capacitación no completen para cursos de Trabajadores en Seguro de Desempleo, serán derivados a los CePES para ser ofrecidos a población objetivo del programa.

La tercera modalidad del programa prevé la posibilidad de que la empresa, aparte del subsidio previsto por la contratación, adquiera un nuevo subsidio por realizar una capacitación en el puesto de trabajo. La propuesta es enviada a la DINA E quien la evalúa y aprueba, realizando luego de un seguimiento para efectivizar el beneficio a la empresa.

3) La intermediación laboral

El tercer eje de intervención corresponde a la tarea central del CePE que es la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo. Se ejecuta en torno a dos estrategias:

Respecto a los trabajadores: Identificar a los usuarios por sus perfiles ocupacionales o de trayectoria laboral o formativa para favorecer el encuentro acorde a las necesidades detectadas o relevadas.

Respecto a las empresas: Conocer las características de la demanda (tipo de empresas, rubros diferenciados, tipo de puestos, características del desarrollo de estos, etc.) para definir los perfiles.

Respecto a los trabajadores

Los trabajadores luego de ser inscriptos en la política, pueden ser preseleccionados por el CePE para un proceso de intermediación. Para esta preselección se cruzan las variables del perfil del cargo solicitado por la empresa, con los datos cargados en la plataforma en la

entrevista de orientación inicial. Si aún no se ha chequeado que el trabajador pertenezca al programa, se realiza dicha verificación antes de convocar.

Una vez convocado el participante, se le plantean las condiciones laborales de la propuesta, no existiendo obligación de aceptar. Las observaciones de los motivos del rechazo se anotan en la ficha para ser tenidas en cuenta en futuras preselecciones. De interesarle la propuesta se realiza un taller de preselección donde se explicitan las características del cargo, realizan recomendaciones para la entrevista laboral, y se acuerda entre el postulante y el orientador, enviar los datos a la empresa para continuar el proceso.

El proceso continúa al establecerse un contacto entre la empresa y el trabajador. Una vez enviados los datos a la empresa, ésta tiene un plazo para entrevistar a los candidatos, realizar una devolución de cada entrevista, y decidir si contratará a alguno/s de ellos. Una vez que el trabajador comience a trabajar, la empresa deberá enviar el alta en BPS con el vínculo funcional correspondiente al programa. La empresa no tiene obligación de realizar una contratación resultado de este proceso, y el CePE puede evaluar enviar más candidatos a partir del reajuste del perfil del cargo.

Respecto a las empresas

Como ya fue mencionado las empresas para poder hacer uso del beneficio deben estar registradas en BPS, DGI y MTSS. El acceso al programa es por interés manifiesto de la empresa o producto de la visita de un operador. Una vez establecido el contacto se registra en la plataforma virtual, se realiza junto con el encargado de la selección un perfil del cargo y comienza la búsqueda de personal.

Las empresas que utilizan el programa como medio de contratación de personal se ven beneficiadas por un subsidio de entre 60 y 80% de los aportes a BPS de la retribución mensual del trabajador durante un período de entre 12 y 18 meses; las variaciones dependen del género y edad de las personas contratadas. Como criterio para otorgar el subsidio, se da prioridad a grupos que tienen mayores dificultades de acceso al empleo: mujeres en general, y hombres y mujeres mayores de 45 años. Por tanto, en el caso de los hombres se subsidia un 60 % y en el caso de las mujeres asciende a 80%. La distinción en cuanto al porcentaje en relación al género deriva del análisis sobre la mayor dificultad que tienen las mujeres para acceder y permanecer en el mercado de trabajo formal. Cuentan con trayectorias asociadas a tareas de cuidados o limpieza, en donde se encuentran mayores niveles de informalidad. En función a estas dificultades se genera un subsidio con el fin de estimular a la contratación de mujeres.

Con respecto a la edad, para las personas menores de 45 años el período de subsidio es de 12 meses, y para las mayores de esa edad se incrementa a 18 meses. Esta distinción deriva del diagnóstico realizado por el programa, que evalúa que las poblaciones mayores a 45 años se enfrentan a mayores dificultades para conseguir empleo, los pedidos de personal suelen especificar edad máxima para la postulación. Las empresas seleccionan personal más joven, en el entendido de que éstos están más capacitados en las nuevas tecnologías o tienen una posibilidad mayor de permanecer más años en la empresa.

El porcentaje de los contratados mediante el POE en cada empresa no podrá superar el 20% de la plantilla de personal y se controla que no hayan existido despidos en la categoría ocupacional que se busca contratar. Estas dos condiciones están relacionadas con la intención por parte del programa de que las empresas no utilicen el subsidio para sustituir trabajadores con los que ya cuentan, o contratar gran parte sus trabajadores bajo la modalidad, estimulando de esta manera, que el trabajador pueda continuar trabajando en la empresa una vez finalizado el periodo del subsidio.

Capítulo 5

Análisis del Programa Objetivo Empleo como política integradora

Una vez establecidas las características del Programa Objetivo Empleo, se analizarán su implementación y las dificultades que ha atravesado a partir de cada uno de los ejes, mediante: observaciones que se realizaron durante la pasantía en el CePE Maroñas, las evaluaciones de equipo de trabajo, la evaluación que realiza la DINAE en 2011, las jornadas de intercambio, así como de situaciones comunes a todos los CePES del país.

Del análisis de los objetivos y los tres ejes se puede establecer que a priori se trata de una política focalizada en la población con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Intenta incidir sobre las posibilidades de conseguir empleo de los trabajadores en relación a la orientación y la capacitación, y acompaña un proceso de inserción laboral mediante el nexo entre la oferta y la demanda de empleo. Si bien genera una subvención a las empresas para estimular la contratación de los trabajadores pertenecientes al programa, no modifica ni estimula a modificar los requisitos de ingreso para la contratación, ni crea nuevas fuentes de trabajo. En relación a los trabajadores busca generar impactos en cuanto a la capacitación, y aspectos vinculados a estrategias para la búsqueda y permanencia en el empleo. Para evaluar estos impactos se analizará de qué manera se están llevando o se llevaron adelante los instrumentos que prevé la política hasta el año 2015 (período que se estableció para el análisis).

En relación a la orientación laboral

El diseño de la política prevé que la orientación laboral transversalice todas las etapas que atraviesa el trabajador. Sin embargo, a medida que el programa fue creciendo en demanda, el énfasis en la orientación perdió centralidad en la etapa de la inscripción. Los trabajadores que no participan de intermediaciones o capacitaciones, reciben una orientación laboral reducida al tiempo que dure la entrevista inicial. Con respecto a este aspecto la DINAE (2011) evalúa:

“El proceso de orientación personalizado que se hacía al inicio del POE fue dando paso a la preselección de personas en función de las demandas específicas de las empresas. El énfasis en la orientación laboral fue cambiando debido al aumento de las demandas de empresas, de la

cantidad de participantes del programa a nivel nacional, junto con una disminución progresiva en la cantidad de personal del programa. De la atención focalizada en las personas participantes que se hizo inicialmente se pasó a entrevistar personas preseleccionadas según los requerimientos de las empresas, con el objetivo de lograr un mejor ajuste entre la oferta y la demanda. Por lo tanto, en el inicio del POE tuvo mayor peso el proceso de orientación, y a lo largo de la ejecución adquirió mayor énfasis el proceso de intermediación.” (DINAE 2011, 46)

El MTSS y la DINAE han especificado la intención política de enfatizar las PAE desde la importancia de la orientación laboral. Esto se puede visualizar en el diseño de sus políticas, en los manuales producidos, los seminarios convocados, hasta en la capacitación inicial de los orientadores laborales. Sin embargo, la orientación laboral en sí misma no genera cambios profundos, sino que es un paso más en el proceso de mejoramiento de la empleabilidad de los sujetos.

La orientación laboral debe ser sostenida en el tiempo, y acompañada de otros cambios en la vida del trabajador, como ser: resolución de los problemas de cuidado, poder adquirir hábitos de trabajo perdidos luego de períodos prolongados de desempleo o informalidad, poder valorar la importancia del trabajo como factor integrador más allá de ser una fuente de ingresos para la subsistencia, así como trabajar los problemas de autoestima y falta de confianza producto de los reiterados fracasos a la hora de conseguir empleo, o de las no satisfactorias experiencias anteriores en sus pasajes por el mercado de trabajo. Sobre esto la DINAE evalúa que “Como lección extraída, se destaca la importancia de la orientación laboral como proceso transversal, desde la convocatoria hasta el seguimiento de la inserción laboral, especialmente cuando se trata de desempleo estructural” (DINAE 2011, 47)

El diseño de esta política de orientación laboral no es suficiente, el trabajador al inscribirse al programa sólo accede a una entrevista individual donde se registran sus datos en una plataforma virtual, se analizan sus trayectorias laborales y sus intereses de inserción. Esta entrevista está atravesada por muchos deseos y fantasías por parte del trabajador, quien concurre al CePE a inscribirse para conseguir un empleo, no específicamente para comenzar un proceso de orientación laboral. Por lo tanto, depende de las características del orientador, del trabajador y del contexto en el que se realiza la entrevista, la profundidad con la que se trabaje el proyecto laboral. Si el candidato no es preseleccionado para ninguna modalidad de orientación, capacitación o intermediación, no accede a más orientación que la proporcionada en la entrevista inicial.

Los candidatos que sí participan de procesos de intermediación, reciben orientación laboral durante la entrevista de preselección. En esta oportunidad se sugieren estrategias para las instancias de entrevistas con las empresas, en relación a la presencia, la puntualidad, se revisa el Currículum Vitae, y se analizan posibles preguntas, por parte de la empresa, en el proceso de selección. Esta orientación puede generar efectos positivos en el trabajador aunque no sea contratado en el marco de la intermediación del CePE, por lo que es un proceso importante para el sujeto, adquiriendo herramientas transferibles a siguientes experiencias.

La orientación prevista en el seguimiento, de las inserciones que se concretan, generalmente se reduce a evaluar dificultades que el trabajador esté experimentando para sostener el empleo, y sugerencias que se puedan trabajar con el empleador en el seguimiento con la empresa. El seguimiento se realiza en 3 instancias durante la duración del contrato. El CePE se comunica tanto con el trabajador como con la empresa para intermediar y sostener la inserción.

Otro aspecto importante a destacar en los procesos de orientación es el relativo a los Recursos Humanos que trabajan en el CePE. Como ya fue mencionado, en estos centros trabajan tanto orientadores contratados por el MTSS como pasantes de la Udelar en el caso de Montevideo y funcionarios administrativos pertenecientes a las Intendencias. Si bien todos los operadores reciben una capacitación inicial de inducción a la orientación laboral, no todos están a priori capacitados para realizar dicha tarea, por lo tanto dependerá de quien realiza la entrevista la calidad y profundidad de la orientación que reciba el trabajador.

En resumen, la orientación laboral en el Programa Objetivo Empleo tuvo en su comienzo (2008) un lugar central que luego fue relegando a la disponibilidad de tiempo y voluntad de los técnicos y trabajadores de los CePES. La orientación no se realiza de manera homogénea y está directamente relacionada a la posibilidad de acceder a una entrevista laboral que tenga el trabajador. Por lo que los trabajadores que no sean seleccionados para ningún proceso de intermediación o capacitación no pueden acceder a un proceso de orientación laboral integral. Se visualiza aquí una contradicción entre la importancia que le adjudica el programa a la orientación en su fundamentación y el lugar que adquiere finalmente por falta de recursos.

En relación a la capacitación

Con respecto a la capacitación, cabe mencionar que hubo diferentes momentos en la política, así como diferentes estrategias. En un principio (2008) se generaron capacitaciones coordinadas por la DINAE con centros educativos como fue el caso de Cocap. Sin embargo, luego de la reestructuración (2011) la posibilidad se redujo a las derivaciones de cupos que realizaba INEFOP de cursos de Trabajadores en Seguro de Desempleo. Esto implica que no hay una coordinación o convenio directo para capacitar a los participantes del programa, sino que solamente se destinan cupos “libres” para ser llenados por trabajadores POE. Esta posibilidad a su vez depende de la oferta disponible, pudiendo pasar meses sin presentarse un curso, con opciones que no contemplan todas las demandas e intereses de los trabajadores.

Otro aspecto a destacar, hasta el año 2015 la población objetivo del INEFOP no eran trabajadores con desempleo estructural o con largas trayectorias de informalidad, sino trabajadores en actividad, transitando por seguro de desempleo, mujeres (que cuentan con otra desigualdad estructural para conseguir empleo) y jóvenes que recién comienzan su vida laboral. Esto implica también que los cursos no están enfocados a trabajar los aspectos asociados a la falta de permanencia en el mercado laboral formal, y todas las problemáticas relacionadas con ello, sino a generar una rápida reinserción laboral luego de un periodo de desempleo.

Teniendo en cuenta que la mayor dificultad de los trabajadores pertenecientes al programa es la falta de competencias demandadas por el mercado de trabajo, relacionadas generalmente con un nivel educativo insuficiente y falta de capacitación específica, es necesario que las políticas de inclusión puedan generar procesos de capacitación reales y efectivos para incidir en el punto de partida del trabajador a la hora de conseguir empleo. Por lo cual, para que esta política tenga un verdadero carácter integrador debería reforzar este eje con posibilidades reales, pensadas para esta población específica, ya sea derivando de manera menos aleatoria, o creando capacitaciones específicas, acompañadas de un proceso de orientación laboral integral que trabaje los aspectos estructurales y transversales a esta población.

Desde la DINAE “Se constata la importancia de contar como mínimo con tres estrategias: - coordinar en forma directa la capacitación, como es el caso de Cocap; - contar con información actualizada de la oferta formativa en el país, para poder derivar en los casos en los que sea necesario; - contar con el INEFOP, lo cual permitiría la circulación de personas entre diferentes programas.” (DINAE 2011, 49)

La modalidad de capacitación en el puesto de trabajo ha sido valorada positivamente tanto por trabajadores contratados como por las empresas participantes. Actualmente esta herramienta se está perfeccionando para que redunde en beneficios para las partes involucradas, ya que la misma genera un impacto en la empleabilidad del trabajador tanto para continuar en esa empresa una vez finalizado el subsidio, como luego en la búsqueda de empleo, reduciendo los periodos de desvinculación del mercado.

En relación a la intermediación

Con respecto a este recurso, como ya se mencionó, no genera ninguna obligación al empleador más que estar en regla con los tres agentes de contralor antes mencionados, por lo que cabe analizar en qué medida beneficia al trabajador, y que efecto tiene el subsidio a la hora de optar por contratar por la modalidad que prevé el programa.

Como aspectos positivos, se pueden destacar en primer lugar que la sola existencia de la política genera un acercamiento de la oferta y la demanda que no es posible asegurar que se lograría sin su presencia. En segundo lugar, la financiación de capacitaciones en el lugar de trabajo, genera que varias empresas opten por ella, para profesionalizar recursos, lo cual le permite no tener que hacer nuevos llamados para puestos que requieran mayor calificación, sino que podrán capacitar a un recurso ya existente en la empresa. Desde el punto de vista de RRHH, se está tendiendo a sugerir esta modalidad dentro de las empresas en general ya que resulta más económico capacitar en el puesto de trabajo, que realizar un nuevo proceso de selección.

Sin embargo, hay varios aspectos a considerar o cuestionar con respecto a esta modalidad de estímulo a la contratación. En primer lugar la calidad de los empleos generados, al no contar los trabajadores con altos niveles de capacitación y formación, son puestos poco calificados, que a priori serían los mismos a los que los trabajadores accederían sin la existencia de la política “...cabe destacar la necesidad de analizar los puestos de trabajo a los que se accede mediante el subsidio, y contrastar las opciones que tendrían las personas destinatarias de ingresar a esas mismas oportunidades sin el apoyo de un programa de este tipo. Esto se aplica fundamentalmente a puestos de trabajo con remuneración baja...” (DINAE 2011, 49).

Esta posibilidad abre el cuestionamiento sobre quién es el verdadero beneficiado por la política en estos casos, si el trabajador con un puesto de trabajo que quizás conseguiría igual, o la empresa que es subsidiada por contratar a un trabajador en las mismas condiciones que lo

haría sin la existencia de la política, debido a que no hay creación de nuevas fuentes de trabajo, sino que la preselección responde a la necesidad de cubrir una vacante preexistente.

A su vez, es importante analizar que los puestos de trabajo ofrecidos por el programa, al ser en algunos casos, los mismos a los que los trabajadores acceden sin la intermediación, no resultan siempre atractivos, sobre todo para quienes se desempeñan en empleos informales mejor remunerados ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia. Si bien se ha producido un aumento sostenido del salario, aún no es suficiente para generar un sustento mínimo para una buena calidad de vida satisfaciendo las necesidades básicas, sobre todo en los casos donde es la única fuente de ingreso. Por lo tanto, en algunos casos lo que el programa ofrece son puestos que los trabajadores ya han rechazado sin la existencia del mismo. También manifiestan una falta de valoración a las prestaciones asociadas a la formalidad y la seguridad social, ya que la planificación a largo plazo se ve atravesada por la inmediatez de la supervivencia, y en algunos rubros le generan mayores ingresos al trabajador al no estar registrado en la seguridad social.

También es importante mencionar que los hombres mayores de 45 años, o mujeres con poca calificación o con oficios obsoletos, siguen sin encontrar respuestas en los pedidos de personal que se realizan mediante el programa, ya que las empresas siguen exigiendo certificación de competencias y experiencias (lo cual sigue siendo imposible para los trabajadores informales), y no contratan perfiles que ya no tienen lugar en la cadena productiva, algunos ejemplos que se visualizan son: las mujeres trabajadoras textiles o los trabajadores metalúrgicos o curtidores, con oficios que ya no son requeridos por el mercado por el cambio en la matriz productiva.

“Estas personas no aceptan cualquier tipo de empleo formal, especialmente si las condiciones de trabajo son desfavorables (por ejemplo: salarios bajos con relación a los costos que supone salir a trabajar, carga horaria, dificultades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, etc.). Las personas desempleadas de larga duración en general trabajan en la economía informal, por cuenta propia (por ejemplo, en el servicio doméstico, en limpieza, cuidado de autos, venta en ferias, costura, changas de la construcción). En muchos casos, estas actividades les reportan ingresos más altos que el trabajo asalariado, y en general no visualizan los beneficios de la seguridad social. Muchas veces despliegan estrategias de supervivencia que les permiten afrontar sus necesidades inmediatas y a la vez atender sus obligaciones domésticas.” (DINAE 2011, 48)

En lo referente a la validación y aceptación del programa por parte de las empresas, el diseño de la política partió de la hipótesis de que el subsidio sería un estímulo a la contratación por sí mismo. Sin embargo, la baja participación en el comienzo del programa, llevó a la conclusión de que el beneficio económico no era por sí mismo un factor de interés para las empresas, sobre todo para las empresas más grandes. En relación a las empresas medianas o chicas, si demuestran interés por el subsidio, así como por los beneficios en el reclutamiento y preselección. Estos procesos para las empresas chicas generan costos importantes en materia de recursos y, por lo tanto, pueden ahorrar parte de este proceso con la preselección que realiza el CePE.

Por último, pero no menos importante, y concierne a varios programas sociales del Estado, se visualiza un problema fundamental que se relaciona con los prejuicios por parte de las empresas respecto a las personas participantes en el programa, en relación a construcciones simbólicas que se generan en la sociedad en relación a los lugares de origen, los roles que ocupan o pueden ocupar en la sociedad y las características del trabajador (DINAE,2011). El rechazo o cuestionamiento se genera en cuanto a la presencia física y de aspecto, falta de hábitos, ausentismo, posibilidad de conflictos, falta de acatamiento a normas, problemas con la autoridad, estando presentes estos prejuicios en los discursos de los empresarios.

Este último tema demuestra que la brecha entre la oferta y la demanda no está sólo condicionada por la falta de puestos de trabajos sino también por un conjunto de prejuicios y construcciones simbólicas, que estigmatizan y expulsan a cierta población del mercado de trabajo, y son problemáticas estructurales que no podrán ser saldadas con el sólo beneficio económico. Requieren un análisis mayor, sobre el mercado de trabajo y las empresas privadas, con especial énfasis en los requerimientos que las empresas tienen en sus pedidos de personal, habiendo una marcada discriminación indirecta, pero difícil de explicitar y legislar.

5.1 Conclusiones finales y otras interrogantes.

Una vez analizada la política a partir de la centralidad del trabajo como factor de integración, del diseño e implementación, se pueden generar reflexiones sobre varios aspectos que obstaculizan la posibilidad de cumplir los objetivos planteados.

Como se estableció, los tres ejes de intervención tienen algunas limitantes que impiden que la política logre sus objetivos propuestos, algunas en la implementación, pero otras desde el diagnóstico y el diseño. En relación a esto también es importante destacar que, pese a que en el 2011 se realiza sistematización y evaluación, hasta el año 2015 no se producen cambios en la política, agravándose algunas de las dificultades que se mencionan. Se continúa relegando la centralidad de la orientación laboral, los cursos a los que se deriva de INEFOP son ofrecidos con menor frecuencia, y la política tiende a ser cada vez menos promocionada y a ocupar un lugar cada vez menos importante en las tareas del CePE.

A su vez, otro hecho a destacar es que la política no sufre modificaciones según el momento económico, sin embargo, durante su implementación se vivieron distintos momentos con respecto a la población que busca trabajo, y la oferta de puestos. Si bien el desempleo se mantiene más o menos constante, hubo cambios en los puestos de trabajos ofrecidos por el mercado. Un rubro que sufrió un descenso importante de oferta de trabajo fue la construcción, el perfil del trabajador que proviene de este rubro tiene características muy particulares que no son siempre compatibles con otros rubros. Los oficios en los que los trabajadores tienen experiencia y formación no son requeridos en puestos de trabajo de otros sectores, por lo que sería interesante analizar la posibilidad de generar estrategias de reinserción específicas para trabajadores que cumplan estas características. En relación a la experiencia laboral no certificada formalmente, un insumo interesante de articular con esta política, es la certificación de competencias adquiridas en la práctica. Esta certificación permite acreditar mediante algún organismo capacitador estatal o privado, habilidades que el trabajador ha adquirido y al no estar documentadas no son tomadas en cuenta por los reclutadores de personal.

Otro aspecto importante se relaciona con que el POE es la base de una de las modalidades de la Ley de Empleo Juvenil aprobada en el año 2015, que hace un enfoque en la juventud para desarrollar los mismos subsidios. Cabe preguntarse por qué habiendo evaluado que los subsidios no son suficientes, y que existen prejuicios en la contratación de esta

población, se diseña una ley nueva inspirada 100% en la anterior, sin revisar las contradicciones evaluadas.

Se visualiza, a su vez, que la política ha tenido una difusión escasa. Debería analizarse si se debe a la falta de recursos, o a una falta de consenso político de la importancia de difundirla. La gran mayoría de los trabajadores no saben que existe, y las empresas tienen muy poco acceso a dicha información. Esto se debe también a que el trabajador ya no se inscribe más al programa, sino que es seleccionado en una intermediación o capacitación si cumple con los requisitos, sin tener porqué tomar conocimiento de dicho beneficio para la empresa. Y en cuanto a las empresas, la difusión depende de cada CePE y por lo tanto el alcance de la promoción de la política es heterogéneo.

Con respecto a la contrapartida que la política exige a la empresa para usufructuar el beneficio, se relaciona con la Seguridad Social, fiscalizando de ese modo el cumplimiento de las leyes en lo relativo a aportes, impuestos y seguridad laboral. Sin embargo, no realiza modificaciones ni alienta a cambiar los requisitos, sino que beneficia a la empresa por contratar trabajadores en puestos de trabajo vacantes, no generando cambios en las dificultades de acceso al mercado en relación a competencias, ni promoviendo la creación de nuevas fuentes de trabajo.

En relación a la modificación de las condiciones de ingreso del trabajador al mercado, desde los objetivos se visualiza un especial énfasis en la orientación laboral, pero no hay una apuesta fuerte, desde el diseño o la implementación, a la capacitación. Esto implica que, siendo la falta de calificación uno de los factores que más expulsa del mercado de trabajo y estando esto en su diagnóstico, no hay claridad a la hora de diseñar propuestas de capacitación específicas para esta población. Con esto no se refiere a tener que crear cursos específicamente del POE, sino coordinar con los organismos capacitadores existentes, y que cuentan con recursos para ello, capacitaciones que se diseñen desde el diagnóstico realizado sobre la población a trabajar, con sus características particulares demográficas, culturales, educativas, etc.

Se mencionó también la existencia de varios prejuicios contruidos por parte de las empresas para contratar a la población beneficiaria de políticas sociales en general. En las entrevistas realizadas por parte de la autora en el marco de visita a empresas, en algunos casos

se pudo visualizar que existe discurso despectivo frente a los beneficiarios de dichas políticas y varias características atribuidas a esa condición. Los empresarios o los encargados de Recursos Humanos entrevistados manifestaron en varias ocasiones preferir un trabajador que no sea contratado en el marco de una política social. Se realizaron planteos en relación a necesitar personal “que cumpla, que no falte, que tenga ganas de trabajar, que no tenga dificultades con el cuidado de los hijos” atribuyendo esas dificultades a los posibles beneficiarios del programa.

Siendo esto parte del diagnóstico, planificar la inclusión por la mera voluntad de las empresas parece insuficiente, resulta importante poder diseñar instrumentos que garanticen el acceso de esta población a puestos que le son negados desde el mencionado prejuicio. Se visualiza sustancial cuestionar el recurso del subsidio asociado a un programa social, en el entendido que los resultados muestran que el beneficio es insuficiente para estimular la contratación.

Desde los departamentos de Recursos Humanos se plantea que el acceso a cierto nivel de calificación formal, trae consigo otras competencias y garantiza otros procesos y otras trayectorias de estabilidad. Por lo tanto, cuando se realiza una selección de personal sin conocimientos técnicos específicos se utiliza, por ejemplo, el bachillerato completo como requisito excluyente. Los seleccionadores analizan que, al exigir un nivel educativo formal mínimo, existe una probabilidad mayor de encontrar ciertas competencias en lo referente a las capacidades educativas adquiridas, orígenes socioeducativos más altos o mayores potencialidades como trabajador. No son valoradas con la misma importancia las competencias asociadas al trabajo que puede adquirir la persona en su trayectoria laboral, que no estén relacionadas a la aprobación de un nivel educativo específico¹⁸. Esto significa que las empresas solicitan requisitos no solamente por lo relativo a la educación formal, sino por todo lo que atribuyen que ese recorrido significa.

Por lo tanto, las capacitaciones en oficios propuestas por esta política, suelen no alcanzar para el acceso de la población de menor calificación a puestos de trabajo de mayor remuneración, si no vienen acompañados por una culminación de la educación media superior, o en puestos menos calificados la educación media básica. Esto implica que la movilidad dentro

¹⁸ “Los empleadores quieren tener garantías de que los que solicitan empleos tienen por lo menos sólidas competencias básicas y pueden hacer uso de sus conocimientos para resolver problemas, tomar la iniciativa y comunicar con los miembros del equipo, en vez de limitarse a seguir rutinas establecidas. Estas competencias [...] no se aprenden en libros de texto sino que se adquieren gracias a una educación de buena calidad. Sin embargo, los empleadores suelen señalar que los jóvenes que ingresan en el mercado laboral carecen de estas competencias.” (Unesco (2012) en OIT 2015, 2)

de los puestos de trabajo de menor a mayor remuneración también debe estar acompañada de un diagnóstico sobre los requisitos que las empresas están solicitando actualmente.

Sería importante relacionar los relevamientos y estudios territoriales que hace el observatorio del mercado de trabajo de la DINA E, con las capacitaciones que se brindan a los trabajadores, con el fin de no saturar el mercado con trabajadores con un oficio con más demanda que trabajo disponible, y anticiparse a las futuras demandas que puedan desarrollarse a nivel territorial o local, pensando especialmente en los departamentos del interior donde la cantidad de puestos de trabajo calificados es menor a la capital. Para esto es necesaria una cooperación con las otras instituciones que trabajan en territorio y que puedan aportar al diagnóstico de las necesidades de cada lugar.

En un artículo publicado por CINTERFOR/OIT en el año 2016 se hace énfasis en las estrategias de anticipación de las necesidades formativas frente a las brechas de competencias, “En la última década, más allá de los avances en materia de crecimiento económico, baja del desempleo, reducción de la pobreza y mejoramiento de otros indicadores laborales, América Latina y el Caribe sigue siendo una zona con amplias desigualdades. La atención a dichas desigualdades demanda políticas públicas integradas, tanto económicas como sociales, que promuevan la inclusión social, el trabajo decente y el empleo productivo.” (OIT/Cinterfor 2016, 1)

En otra publicación la OIT plantea que en un contexto en el cual los mercados de trabajo son dinámicos y complejos, es necesario obtener información acerca de las competencias que se necesitan en la actualidad y que se necesitarán en el futuro para poder contribuir a adecuar la formación a la demanda de empleo. Adecuar la oferta y la demanda de competencias puede contribuir a la disminución del desempleo, en particular entre los jóvenes. Permite mejorar la vida de las personas al promover la empleabilidad, la movilidad social y la inclusión (OIT/Cinterfor, 2017). Sin embargo, a priori y por las características descritas en el presente trabajo, esta estrategia no alcanzaría para las poblaciones adultas, que están atravesadas por otras desigualdades estructurales que requieren políticas más integrales, que contemplen el hecho de que el mercado los expulsa no solamente por falta de capacitación.

En resumen, un camino posible a recorrer en materia de políticas laborales inclusivas, consiste en generar capacitaciones pensadas en el corto, mediano y largo plazo analizando todos los indicadores del mercado de trabajo, tanto las demandas actuales, la cantidad de

puestos de trabajo que estas requieren, así como también las demandas futuras, los cambios en los rubros productivos, los posibles campos de inversión, y las capacidades locales de desarrollo y expansión de ciertos sectores. Esto permitirá al trabajador estar capacitado para oficios o habilidades técnicas, con las que tendrá mayor probabilidad de encontrar un empleo en el corto o mediano plazo. A su vez, para las empresas saber con qué capacidades locales cuentan a la hora de instalarse en un territorio, es un dato que puede estimular las inversiones, generando así más puestos de trabajo. Estas políticas deberán complementarse con otras políticas de estímulo a la contratación, revisando las limitantes que las existentes presentan.

Bibliografía

Amable, B. (2010) “Morals and politics in the ideology of neo-liberalism” en Socio-economic Review, N°9.

Antunes R (1999) Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo, en Nómadas, núm. 12, 2000, pp. 28-37 Universidad Central Bogotá, Colombia

Antunes, R y Pochmann, M. (2008) La desconstrucción del trabajo y la explosión del desempleo estructural y de la pobreza en Brasil En: Producción de pobreza y desigualdad en América Latina, Editorial Siglo del Hombre CLACSO Bogotá, Colombia

Antunes, R. (2010) Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? En Revista Praia Vermelha, v. 20, n. 1, jan./jun., UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil.

Bogliaccini, J y Filgueira, F (2011) Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 51, Caracas, Venezuela

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

Bucheli, M. y Casacuberta, C. (2005). Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002 en Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento, OIT, Santiago de Chile.

Bucheli, M. y Furtado, M. (2004) Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?. Trabajo de Consultoría realizado para la Oficina en Montevideo de la CEPAL. Documento presentado en las XIX Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) De la emergencia a la equidad, publicación del CNPS, Uruguay Social, Montevideo, Uruguay.

Dirección Nacional de Empleo (DINAE) (2011) La orientación laboral en el CePE. Publicación de MTSS, DINAE, Montevideo, Uruguay

Enlace: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/genero/orienta_lab.pdf

Dirección Nacional de Empleo (DINAE) (2013) Programa Objetivo Empleo: Sistematización Julio 2008-Abril 20110. Publicación de MTSS, DINAE, Montevideo, Uruguay.

Enlace: <https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/306549fd-8164-442b-8455-caf18c0efa2b>

Harvey, D. (1994) La Condición Posmoderna, Loyola. Sao Paulo. Brasil

Harvey, D. (2007) Breve historia del Neoliberalismo, Ediciones AKAL. Madrid. España,

Hall, P. y Soskice, D. (2001) Varieties of Capitalism. Oxford University Press, Oxford. Inglaterra.

Leal J. (2010) Trabajo y vulnerabilidad social. Una reflexión a partir de dos casos empíricos en Uruguay. Sistema de Publicaciones Regional Norte - Universidad de la República. Uruguay.

Martínez, R y Soto, Ernesto (2012) El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Revista Política y Cultura. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México.

Moreira, C (2004) Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. América Latina Hoy. Universidad de Salamanca. España.

Narbondó, P. (2004) Estado neoliberal y Estado desarrollista de bienestar universalista. Documento on line n° 02/14 Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Notaro, J. (2005) La calidad del empleo en el Uruguay : 1984-2003. IECON Montevideo, Uruguay

OIT (2015) Competencias para el empleo, orientaciones de política - Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: la importancia de las competencias clave. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad Oficina Internacional del Trabajo. OIT. Suiza.

OIT/Cinterfor (2016) Estrategias de anticipación de las necesidades formativas frente a las brechas de competencias. en Notas N°2 Montevideo Uruguay

Enlace: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/nota2-oitcinterfor.pdf

OIT/Cinterfor (2017) El desarrollo de estudios prospectivos, escenarios y anticipación de las competencias. Guía para anticipar y ajustar la oferta de competencias con la demanda del mercado de trabajo. En Estudios prospectivos publicado por OIT

Enlace: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/volumen2.pdf

Perrazo, I. (2012) El mercado laboral uruguayo en la última década, IECON, UdelaR, Montevideo, Uruguay.

Zipcioglu, P. (2004) La fragilidad de la "cuestión social". Precariedad laboral y vulnerabilidad social. En publicación: Lavboratorio: Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, año 5, no. 14: IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, Universidad de Buenos Aires: Argentina.

Otras fuentes

Página Web del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR):

<http://www.oitcinterfor.org>

Página Web del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP):

<http://www.inefop.org.uy>

Página Web Instituto Nacional de Estadística (INE):

<http://www.ine.gub.uy>

Página Web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS):

<https://www.mtss.gub.uy>

Página Web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

<http://www.ilo.org>

Ley de creación del Fondo de Reversión Laboral artículo 325 de la Ley No 16.320 y artículo 25 del decreto-ley N° 15.294

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16320-1992/327>

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/65-1993>

Ley de creación del INEFOP 18.406

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18406>