

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

¿“Nada podemos esperar si no es de nosotros mismos”?
Acerca de la incidencia del “Paradigma de la
Activación” en las políticas de empleo.
Caso: Programa Projovent - INEFOP

Andrea Guillén Tejera
Tutora: Fátima Otormin

2019

ÍNDICE

<i>Introducción, motivación y justificación</i>	2
<i>Proyecto de Trabajo</i>	9
Capítulo 2: Transformaciones contemporáneas del modelo de acumulación y su impacto en los mercados de trabajo	11
<i>Crisis del modelo de “Acumulación Fordista Keynesiano” y consolidación del paradigma “Flexible”</i>	12
<i>Las consecuencias de la “Acumulación Flexible” en el mundo del trabajo: aportes de D. Harvey y R. Antunes</i>	20
Capítulo 3. URUGUAY: Breve caracterización del contexto socio histórico de 1990 al 2015. 24	
<i>El recorrido de la impronta Neoliberal de los años 90 a la asunción del Frente Amplio</i>	24
<i>Principales cambios y características del mercado laboral uruguayo 2005- 2015</i>	26
<i>Cambios institucionales</i>	26
<i>Cambios en los indicadores del mercado de trabajo</i>	30
<i>Caracterización de la situación laboral actual de los jóvenes</i>	31
<i>¿Cómo se presentan los problemas de empleo en los jóvenes más vulnerables?</i>	33
Capítulo 4: “El Paradigma de la Activación”: el cambio del modelo en las políticas de empleo y el énfasis en la responsabilidad individual	34
<i>Aproximación al “Paradigma de la Activación”</i>	35
<i>El concepto de empleabilidad</i>	40
Capítulo 5: Principios del “Paradigma de la Activación” presentes en las políticas de empleo del INEFOP: caso Programa Projovent.	41
<i>Descripción del Programa Projovent (1997-2014)</i>	42
<i>¿Cómo incide el “Paradigma de la Activación” en el programa?</i>	45
Capítulo 6: La inclusión social en los intersticios del Programa Projovent	48
<i>Reflexiones finales</i>	53
Bibliografía	57
Anexos	62
Entrevistas	62

Capítulo 1:

Introducción

El presente trabajo corresponde a la Monografía Final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

La tesis centra la investigación y el análisis de los problemas de empleo estructurales, la precarización laboral y las políticas de empleo para jóvenes en Uruguay. En particular busca conocer y problematizar teóricamente los alcances de la política pública de empleo en términos de su capacidad de inclusión social. Con este objetivo se elige el ex “Programa Projovent” del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional¹, INEFOP, por tratarse de una de las principales políticas activas de empleo - PAE- aplicadas en Uruguay desde 1997, que denotó continuidad y duración.

Es importante, antes de avanzar en la presentación del tema, clarificar que en el 2014, el Consejo Directivo del INEFOP, llevó adelante un proceso de reestructuración interna, que generó variaciones en el sistema de formación profesional. En referencia a la atención a jóvenes, es a partir del 2015 donde el programa que se conoce, tradicionalmente, como Projovent, deja de tener esa nominación, pero particularmente, continua aplicando modalidades dirigidas al grupo de estudio –se ampliara información en el capítulo 5-. Al respecto, se decide hacer el corte analítico de estudio hasta el año 2015, con el propósito de analizar la aplicación de la política de empleo para los años 2014-2015. La decisión está determinada por motivo de que la reestructura evidencia modificaciones en las dimensiones estratégicas y operativas del programa.

La elección del Programa Projovent está determinada, especialmente, porque enfatiza en la población con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: “focaliza su acción en jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 29 años, de contextos desfavorecidos, mayoritariamente desertores del sistema educativo y desempleados” (INEFOP, 2013, pág. 02). De acuerdo a sus enunciados, es un programa de capacitación laboral para jóvenes, que involucra formación e inserción laboral, para incrementar sus condiciones de

¹ INEFOP, fue creado por Ley Nº 18.406 el 24 de octubre como una persona pública no estatal que se rige por las normas del Derecho Privado. Se integra en forma tripartita y dirigido por representantes del gobierno, empresarios, y trabajadores. Fue creado con el objetivo de actuar en el ámbito de empleo y la formación profesional del sector privado y surge con la necesidad de impulsar las políticas activas de empleo, PAE. Se trata de una institución que tiene como antecedentes la junta Nacional de Empleo, JUNAE, y el Fondo de Reversión Laboral, FRL, creados en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, en el año 1992 (Plan estratégico 2017-2019: 2017)

empleabilidad. El objetivo principal es apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades de inclusión social mediante procesos de capacitación efectivamente articulados con el mercado de trabajo a través de dos vías: la inserción laboral y la reinserción o continuidad educativa (Ibídem, pág. 29).

Al mismo tiempo, el estudio propone analizar la política de empleo situándolo dentro de un modo de producción capitalista, que, agrega a un grupo poblacional puntual “valor de cambio” (Marx apud Antunes, 1999) por medio de la inversión en “la capacitación profesional específica con el reforzamiento de competencias básicas” (INEFOP, 2013, pág. 29) con la finalidad de reconvertir la fuerza de trabajo, y así aumentar la empleabilidad y tener éxito en el mercado laboral.

La empleabilidad es entendida por el INEFOP² como dotar al joven de “herramientas técnica, sociales, transversales de cultura de trabajo en calidad suficiente para que la persona pueda conseguir, con el apoyo de la institución o sola, un empleo y pueda sostener un empleo formal de calidad en el mayor tiempo posible o el tiempo que quiera” (Informante 1, 2015)

El INEFOP por medio de sus políticas “promueve la mejora en los diferentes sectores así como la inclusión social”. Particularmente, el programa seleccionado, parte de la centralidad del empleo formal como mecanismo de inclusión, considera que la capacitación, mejoraría la empleabilidad, y aumentaría sus posibilidades y oportunidades de ingreso al mercado de trabajo “vinculan las necesidades e intereses de los jóvenes con acciones de formación y con las necesidades y oportunidades de los sectores productivos” (INEFOP, 2012, pág. 12)

Este estudio aborda el análisis de los problemas de empleo juvenil, en el entendido que están presentes estructuralmente en las sociedades modernas y en particular Uruguay. Identifica –para Uruguay-, a partir de 2005, la evolución favorable de los indicadores sociales y macroeconómicos, y la existencia de políticas de empleo dirigidas al grupo etario (situación que permanece hasta el periodo de estudio 2014-2015), sin embargo, se evidencia la persistencia de desempleo, precariedad, subempleo e informalidad juvenil. Estas dificultades se profundizan y agudizan especialmente en los jóvenes en situación de vulnerabilidad social, con capital educativo y trayectorias socio culturales consideradas

² El INEFOP comparte la definición de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, desarrollada en glosario conceptual.

insuficientes para la demanda de los sectores productivos –se profundiza en capítulos siguientes- (ver fundamentación).

En el año 2015 el INEFOP, de acuerdo a datos aportados por la UAE, tuvo un total de beneficiarios que asciende a 28.501 personas, los participantes del Programa Projovent fueron 1.924 (beneficiarios con cursos aprobados), 6,7% del total de población atendida. La unidad estadística no especifica las inserciones laborales efectivizadas, pero indica que existe un guarismo del 50%, al partir de este supuesto, y adelantando la existencia de margen de error, de forma hipotética 962 jóvenes posiblemente se insertarían en el mercado laboral para el año mencionado – ver anexo 1-.

De acuerdo a los datos del último censo, el total de la población entre 14 y 24 años es de 551.003, los menores de 25 años que buscan trabajo y no lo consiguen asciende a 22,5%, 132.320 personas de este grupo etario, además de triplicar el desempleo de la población adulta -4,7%- (MTSS, 2016) significa que 1 de cada 5 jóvenes que busca empleo no lo consigue. El problema se agudiza cuando se consideran las condiciones laborales, para este corte generacional el 27,1% lo hace en condiciones de informalidad, situación que se agrava en los jóvenes de 14 – 17 con valores que se aproximan al 70%.

En este escenario, caracterizado por desigualdad estructural, el gobierno impulsa políticas públicas que apuntan a la resolución de un problema público reconocido, “una respuesta político-administrativa a una situación de la realidad social considerada inaceptable” (Subirats et al, 2012). De acuerdo a los problemas de integración laboral de los jóvenes, las políticas de empleo, en este caso el Programa Projovent, buscan establecer puentes entre el problema y la inserción en el mercado de trabajo formal.

Durante las décadas de 1970 - 80, el régimen capitalista transita una nueva etapa de reestructuración económica y política. Al respecto, a nivel mundial se observa la crisis estructural del modelo de “Acumulación Fordista – Keynesiano” con auge en el periodo 1945 – 1973, el cual fue perdiendo centralidad, dando paso a un nuevo paradigma de acumulación y producción llamado “Acumulación Flexible” (Harvey, 1990). La importancia de las transformaciones macroeconómicas y políticas sucedidas a escala global, y el cambio del patrón de acumulación, reside en las consecuencias que dicho proceso produzco en la clase trabajadora. La estabilidad y protección laboral lograda en la

era anterior hoy se transforma en un cumulo de inseguridades y formas de precariedad laboral (desempleo, subempleo, informalidad, desprotección, entre otras) –ver capítulo 2-

En respuesta a ésta situación, y ocupando mayor relevancia a partir de mediados de la década del 90, a nivel mundial, emergen nuevas formas de protección social bajo el nombre de: “Paradigma de la Activación”³ (Brown, 2016, pág. 09) basado en el pasaje de las políticas pasivas de empleo⁴ hacia las políticas activas de empleo (PAE)⁵, como nuevas medidas y/o instrumentos orientadas a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas y a mejorar sus niveles de integración social y económica (Ibídem, 2016)

Este estudio busca conocer si existe incidencia del “Paradigma de la Activación” en las políticas de empleo de Uruguay. La hipótesis de estudio, plantea que la existencia del citado Paradigma radica en un proceso de mayor individualización de la empleabilidad de las personas, y no tanto en los factores societales. Se parte del supuesto que el ex Programa Projuven, coloca la mayor responsabilidad del éxito o fracaso en los jóvenes, y no tanto en las condiciones macroeconómicas.

Producto de la orientación teórica del “Modelo de Activación”, esta concepción de la política de empleo, llevaría a ponderar en mayor medida la dimensión individual: desarrollo de competencias transversales y profesionales, y en menor medida los factores estructurales incidentes en el proceso de inserción laboral. Para abordar este supuesto, se estudiaran los componentes, metodologías, el concepto de empleabilidad⁶ del programa, y el contenido de la capacitación laboral realizada por las Entidades de Capacitación.

La nueva configuración de las políticas de empleo promueve el interés de este estudio por analizar la política pública en materia de empleo orientada a jóvenes, y que parte de la importancia del trabajo como factor de integración, y del empleo como mecanismo de inclusión en la vida de los individuos, como forma de realización personal y de reproducción social.

³ En este estudio se manejará a lo largo del texto, el término “Workfare”, “Modelo de la Activación” como sinónimo de “Paradigma de la Activación”, dado que los autores Brown, (2016) Serrano (2002a, 2005b) y Crespo (2009) utilizan tales términos para hacer referencia al Paradigma mencionado.

⁴ Según Perazzo et al: “suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo, dentro de las que se destaca el seguro de desempleo.” (Perazzo et al, p.11)

⁵ Podrían dividirse en dos grandes grupos: aquellas que buscan acelerar el proceso de reinserción al mercado laboral y aquellas que buscan adaptar la oferta de mano de obra a la demanda a través de programas de capacitación (Brown, 2016).

⁶ Definido por Informantes Calificados de INEFOP como: “el conjunto de aptitudes y actitudes, técnicas, sociales y transversales de cultura de trabajo, que brindan a un individuo la oportunidad de ingresar a un puesto de trabajo formal y permanecer en el”

Fundamentación: motivación y justificación

La selección del tema de los problemas de empleo juvenil en Uruguay y su vinculación con las respuestas generadas por el gobierno, en particular, las políticas de empleo con los programas del INEFOP, surge como interés personal de considerar, el problema social como un aspecto que interpela permanentemente la intervención del Trabajo Social, ya que los programas del instituto en la materia, se convierten en un ámbito de trabajo y desarrollo de la profesión, y un espacio posible y real de inserción laboral del Trabajador/a Social.

Al mismo tiempo, existe motivación personal por el tema de estudio que data del proceso de práctica pre profesional en los años 2013-2014, en el programa de intermediación laboral Nexo (MIDES - INJU). Si bien involucró otro contexto institucional, el interés por los problemas de empleo juvenil surge por motivo de la observación y conocimiento, en ese espacio, de las dificultades que enfrentan los jóvenes al momento de ingresar a un empleo de calidad.

Por otra parte el tema de estudio adquiere relevancia en un contexto político institucional diferente. Al respecto, el siglo XXI es heredero de las políticas recesivas y enfrenta el agotamiento de las políticas neoliberales de finales del siglo XX, importa destacar el contexto de Uruguay para el periodo posterior al año 2002 hasta el 2013. Se observa, como hito histórico el ascenso del Frente Amplio, F.A. en 2005 como fuerza opositora, y, tras haber ganado las sucesivas elecciones (en 2009 y 2014), continúa en el gobierno, con un programa alternativo al modelo económico y social de las décadas anteriores (Narbondo, 2014). De esta forma, analiza las secuelas y el impacto del sistema ideológico político precedente en la sociedad uruguaya, por medio del estudio de indicadores sociales y de mercado de trabajo de la crisis del 2002⁷, así como la evolución favorable y el tratamiento dado por el F.A a los principales problemas sociales contemporáneos.

De acuerdo al Instituto Cuesta Duarte (2015), a partir del 2004, observa la evolución favorable de los indicadores macroeconómicos: el producto se expandió 64,7%, con un crecimiento promedio anual del 5,7%. Por su parte, el gobierno de coalición de izquierda impulsa políticas sociales focalizadas en poblaciones en situación de vulnerabilidad

⁷ 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 (Datos extraídos de la página web del Instituto Nacional de Estadística <http://ine.gub.uy> consultada el 01/02/2017).

socioeconómica, y lleva adelante reformas sustantivas de la política económica, social y laboral, que serán desarrolladas en profundidad en el capítulo 3.

Los resultados más notorios luego de dos periodos de gobiernos consecutivos evidencian mejoras en los indicadores sociales y de mercado laboral. En el año 2013: 696 mil personas salieron de la situación de pobreza, aumentan los ingresos en un 47%, y en particular en los sectores más pobres con porcentajes de 86%, con incidencia en la reducción de la desigualdad, generó 330 mil nuevos puestos de trabajo, tasas de desempleo de 6,3% en 2011, frente un desempleo de 20,5% en 2002, y mejoran las tasas de formalidad laboral, al considerar el no registro en la seguridad social, el porcentaje de personas no registradas ascendía a 35 % en 2006, mientras que en 2013 fue de 25,6%, la informalidad afectaba en 2013 a 76 mil personas menos que en 2006.

Sin embargo, a pesar del contexto macroeconómico nacional favorable, la evolución significativa de los indicadores sociales que posibilitó las mejoras en las condiciones de vida, las reformas laborales y legislación laboral que dio forma a un nuevo modelo de regulación de las relaciones laborales, y habilitó mayores garantías para los trabajadores a través del reconocimiento de derechos por ley, continúan existiendo grupos en situación de precariedad laboral, como es el caso del grupo de estudio: los jóvenes y especialmente los inmersos en realidades de vulnerabilidad socioeconómica. Esta situación indica el carácter estructural de la desigualdad, y las insuficiencias de las políticas públicas aplicadas para lograr su integración al mercado de trabajo.

Por este motivo, el tema de estudio cobra importancia dada la magnitud de los problemas de empleo en los jóvenes. Los menores de 24 años: presentan índices de desempleo con valores de 22,5 %, mientras que, en la población adulta corresponde a 4,7 %, evidencia que la desocupación en este grupo etario “continúa siendo el triple del desempleo de la población general” (MTSS: 2016, pág. 40). De acuerdo con el MTSS (2016) si bien se redujo en 5,4 puntos porcentuales de 2006 (27,9%) a 2015, esto no fue suficiente para acortar la brecha con la población adulta.

Al respecto, es importante retomar la evolución de las tasas de desempleo e informalidad, para el periodo 2014-2015, dado que en ese momento la economía nacional se caracterizó por un momento de desaceleración, de este modo se podrá observar cómo impacta en los diferentes grupos poblacionales. En jóvenes como en adultos aumentó la cantidad de personas desocupadas, sin embargo, se evidencian porcentajes mayores para los primeros

tramos etarios. Mientras que, para la población adulta la desocupación se incrementó 0,5 puntos porcentuales (de 4,2% en 2014 a 4,7% en 2015) en el caso del grupo de estudio se observan cifras de 19,4% en 2014 y 22,5% en 2015, ubica el incremento en 3,1%.

Situación similar ocurre con la informalidad laboral, para las personas mayores de 30 años se registra la tendencia a la baja incluso en el momento de desaceleración, sin embargo, para los jóvenes los valores muestran un aumento en todos los grupos etarios. Se adhiere con el MTSS que esta situación “estaría indicando que ante una desaceleración de la economía son los jóvenes quienes enfrentan mayores problemas” (MTSS, 2016, pág. 40)

Informalidad				
AÑO	14 a 18 años	19 a 24 años	25 a 29 años	30 a 44 años
2014	69,2%	25,9%	20,0%	20,1%
2015	69,8%	27,1%	18,5%	19,6%

Fuente: MTSS, 2016

Estos datos persisten y se agudizan por quintiles de ingreso, concretamente el quintil 1 y 2 tienen 15,4% de desocupación, frente a 2,3 % para el quintil de mayores ingresos (MIDES, 2015). Además, el 34,1 % de los desocupados pertenecen a hogares ubicados en el primer quintil, mientras que solamente el 10,0 % se encuentran en hogares del último quintil -ver anexo 3-. En referencia a la proporción de personas que no aportan a la seguridad social representa aproximadamente un 60% de los ocupados del primer quintil, y 35 % del segundo quintil, frente a un 10% para el quintil 5. –se profundiza sobre la situación en el cap. 3-

La comparación de los valores de desempleo y de informalidad para el año 2015, evidencian que la sociedad uruguaya muestra desigualdades entre jóvenes y adultos. Existe heterogeneidad en el tramo etario de estudio con un sesgo desfavorable para los jóvenes pobres. Se observa inequidad intra generacional, con distribución segmentada por el nivel de ingresos de los hogares, y sugieren la falta de oportunidades para la inclusión social de los jóvenes y su integración plena.

Proyecto de Trabajo

Tema de estudio: La incidencia de las políticas de empleo del INEFOP -focalizando en el programa Projovent- sobre la inclusión laboral de los jóvenes en situación de pobreza.

Objetivo General: Analizar los alcances del programa en relación al objetivo de mejorar las posibilidades de inclusión social y de integración laboral de los jóvenes en situación de vulnerabilidad socio económica.

Objetivos específicos:

- Conocer algunos de los efectos del Programa Projovent sobre el empleo juvenil.
- Analizar en qué medida la estrategia de aumento de empleabilidad genera procesos de inclusión socio laboral e integración.
- Determinar si existe incidencia del “Paradigma de la Activación” en los supuestos teóricos y el diseño de los programas de INEFOP.

Preguntas de estudio:

- ¿El Programa Projovent logra insertar laboralmente a los jóvenes pertenecientes a sectores más vulnerables? ¿Cuál es la tendencia?
- ¿Cuáles son los mecanismos de la política de empleo para la integración al mercado laboral?
- ¿La matriz teórica y metodológica del Programa Projovent muestra incidencia de las características del citado Paradigma?

Metodología

El estudio tomara aportes de las metodologías cualitativas y cuantitativas. En el primer caso retoma técnicas de revisión bibliográfica y entrevistas semi estructuradas, en el sentido que son pertinentes para recabar y sistematizar la información necesaria, como identifica Vallés, es “estrategia metodológica de obtención de información” (2007: pág. 119).

La estrategia metodológica también retoma aportes cuantitativos, a través de datos numéricos extraídos de la realidad que den cuenta sobre la situación laboral de los jóvenes en Uruguay, con el objetivo de realizar un análisis estadístico, descriptivo y comparativo. Se examinan fuentes oficiales: INE, MTSS, INJU entre otros, en particular se trabajó con indicadores sobre: desempleo, informalidad, subempleo para el periodo de 1990 – 2015.

Mediante el estudio de distintos autores y fuentes vinculadas al tema, se analizan las transformaciones económico - sociales del país y del mercado de trabajo, permitió el acercamiento teórico para crear una apropiada contextualización de la temática planteada.

Se estudiarán los documentos del INEFOP, y contenidos resultantes de las entrevistas semi estructuradas a los informantes calificados. En el año 2015 se entrevistaron representantes de las instituciones capacitadoras y los coordinadores del Programa Projuven.

La estrategia teórico metodológica diseñada busca conocer en qué medida la política de empleo posibilita la inclusión de los jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

La hipótesis de trabajo refiere a la existencia de un proceso de mayor individualización de las trayectorias laborales que podría estar asentado en la incidencia del llamado “Paradigma de la Activación” (Brown, 2016). Al respecto, entiende que el modelo trae contenidos que profundizan el carácter individualizante de las políticas. Por lo expuesto, el estudio buscará visualizar si hay profundización de la responsabilización del éxito o fracaso de los jóvenes con base a este paradigma.

El documento presenta la siguiente estructura: capítulo 1 corresponde a la introducción, motivación y justificación del tema de estudio.

El capítulo 2 describe la crisis del modelo de “*Acumulación Fordista Keynesiano*”, retomando las transformaciones económicas, sociales, políticas del capitalismo en su fase actual. Al respecto, desarrolla el ascenso del pensamiento neoconservador, como las características del “modelo de acumulación flexible” (Harvey, 1990), y su impacto sobre el mercado de trabajo, y el acceso al mundo laboral de mano de obra descalificada, con fuerte informalidad y altas tasas de desempleo estructural. Se busca de esta forma caracterizar lo que Harvey (1990) y Antunes (1999) llaman “periferia”, en el entendido que a categoría utilizada por los autores, explicaría en parte la situación de un porcentaje importante de la población uruguaya, y en particular, juvenil, objetivo de este estudio.

El capítulo 3 abordará la situación en Uruguay desde 1990, por tratarse de una época donde se observa con más ímpetu el pensamiento económico y político neoliberal en América Latina y Uruguay. Se desarrollará la crisis del año 2002, retomando indicadores del mercado de trabajo. Finalmente se describe el ascenso del Frente Amplio en el año 2005, haciendo referencia al cambio de políticas públicas y las principales medidas implementadas sobre el mundo de trabajo. Por otra parte, se ubicará la situación de los sectores pobres y qué problemas de empleo existen actualmente, para posteriormente

enfocar el análisis en la situación de los jóvenes pobres.

Este capítulo además realizará el análisis de datos de la situación laboral de los jóvenes por quintil de ingreso: tasa de actividad, de empleo, desempleo, subempleo e informalidad, permitirá conocer en qué medida los jóvenes de sectores pobres están inmersos en una zona de vulnerabilidad (Castel, 1997).

En el capítulo 4 realiza el desarrollo teórico de los cambios en el sistema de protección social, describe y profundiza sobre las principales características del “Paradigma de la Activación” basando el estudio en los aportes de autores como Brown (2016), Serrano (2014, 2005, 2002), Crespo (2009)

Finalmente el capítulo 5 presenta el Programa Projoven, y analiza varias de sus dimensiones, cometidos, metodología, entre otros, con objetivos de determinar la posible incidencia del Paradigma en el programa.

Capítulo 2: Transformaciones contemporáneas del modelo de acumulación y su impacto en los mercados de trabajo

El presente capítulo describe los cambios procesados en el modelo de acumulación capitalista en el transcurso del siglo XX y comienzos del XXI. Durante las décadas de 1970 - 80, el régimen capitalista transita una nueva etapa de reestructuración económica y política. Por tal motivo, realizará un recorrido histórico de la crisis del modelo de “Acumulación Fordista – Keynesiano”, al pasaje de un nuevo paradigma basado en la “Flexibilidad” (Harvey, 1990).

Luego de describir las transformaciones macroeconómicas y políticas sucedidas a escala global, se amplía el estudio retomando los efectos de este proceso sobre el mercado de trabajo a nivel internacional.

Finalmente profundiza en las consecuencias de la “Acumulación Flexible” sobre el mundo laboral para el caso de Uruguay y, particularmente, en los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Crisis del modelo de “Acumulación Fordista Keynesiano” y consolidación del paradigma “Flexible”

Harvey (1990) sostiene que el modelo de “Acumulación Fordista Keynesiano”, tuvo auge en el periodo 1945 - 1973, constituyéndose como “un régimen de acumulación maduro, fecundo y definido” (Harvey, 1990, pág. 152). En este periodo el Fordismo conectó sólidamente con el Keynesianismo, si bien el modelo societal adquiere matices en los diferentes países, durante estos años el capitalismo de los países avanzados consiguió sostener fuertes tasas de crecimiento económico, acompañado de pleno empleo, distribución de la riqueza, reducción de las desigualdades, un Estado interventor en materia social y garante de los derechos de los trabajadores.

Hobsbawm, (1998) denomina este periodo como la etapa historia “excepcional” del mundo capitalista en los países desarrollados, llamada: “*los treinta años dorados*”⁸, a nivel mundial la economía creció⁹, el sector industrial se expandió y la producción agrícola mantuvo estabilidad. La época se caracterizó por la producción de “automóviles, construcción de barcos y de equipos de transporte, acero, petroquímica, caucho, artefactos eléctricos para el consumo, y la construcción, se convirtieron en mecanismos propulsores del crecimiento económico centralizado en una serie de regiones de gran producción de la economía mundial” (Harvey, 1990, pág. 154)

El modo de regulación “Fordista Keynesiano”, está relacionado con la consolidación del capitalismo industrial, apostando al desarrollo económico basado en el crecimiento de la industria y el consumo interno. Asentado en la “producción cronometrada, homogénea, de ritmo controlado (...). Por ser homogénea, la producción se realizaba en ritmo de serie y en líneas rígidas. Esa producción en masa favorecería un abaratamiento de los precios, lo cual provocó la ampliación del consumo masivo y, por consiguiente, un aumento de los salarios de los obreros” (Antunes y Pochman, 2008, pág. 193).

En este contexto, el Estado asumió “obligaciones”, entiende Harvey “trató de dominar los ciclos de los negocios por medio de una mezcla apropiada de políticas fiscales y monetarias. Estas políticas estaban dirigidas hacia aquellas áreas de la inversión pública (en sectores como el transporte, los servicios públicos, etc.) que eran vitales para el

⁸ Expresión utilizada por el autor para denominar al período socioeconómico transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, hasta la crisis del petróleo de 1973.

⁹ El autor, indica que entre 1950 y 1970 la producción manufacturera se cuadruplico, y el comercio mundial de productos elaborados se multiplico por diez

crecimiento de la producción (...) y que también garantizarían relativamente el pleno empleo” (Harvey, 1990, págs. 156-157). Al respecto, el intervencionismo estatal era destinado a la seguridad social, al cuidado de la salud, la educación, la vivienda, entre otros.

El acontecimiento de mayor relevancia en la época es la constitución de los Estados de Bienestar¹⁰ como soporte político institucional y orden legitimador del modelo de acumulación; “estados en los que el gasto en bienestar se convirtió en la mayor parte del gasto público total” (Hobsbawm, 1998, pág. 29)

El sistema de protección social de la época se basó en expansión en la estructura del pleno empleo y los Estados garantizaban la cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos a través de derechos; como atención sanitaria, vivienda, educación y servicios sociales. En este contexto el trabajador accedió al “estatus de ciudadano” (Zipcioglu, 2004)

En este modelo de acumulación se desarrolló lo que Castel (1997) denomina como “la sociedad salarial”; enmarca el momento de mayor apogeo del individualismo moderno en la figura del asalariado, es la consolidación de un tipo de estructura basada en la arquitectura del salario, generalizada a casi toda la sociedad, en especial en las economías desarrolladas.

Antunes (1999) adscribe a la centralidad del trabajo como elemento fundamental del devenir de las personas, identifica el trabajo abstracto como aquel “trabajo asalariado, fetichizado y extrañado” (1999, pág. 161). El trabajo en su dimensión ontológica, retoma su capacidad de ser la actividad transformadora y constitutiva de procesos de sociabilidad, esto no permite reducirlo a una de sus formas históricas (asalariado, empleo). Es a través del mismo que los individuos construyen sus biografías y se reconocen como miembros del colectivo.

Zipcioglu (2004) retomando a Castel, plantea que a partir del trabajo la vida humana adquiere sentido, dado que implica el punto de partida de realización personal y condición necesaria de existencia social, y por lo tanto de estar integrado.

¹⁰ Europa 1945-1973, en el momento del auge del modelo de “Acumulación Fordista Keynesiano”

Alonso (1999) indica que este momento histórico posterior a la segunda Guerra Mundial, el concepto de ciudadanía y de trabajo se “hermanaban” en la “sociedad laboral que hacían del derecho público al trabajo el centro de sus propias convicciones sociales” (Alonso, 1990, pág. 07). El trabajo constituía un elemento central de esta ciudadanía social, de integración, y por lo tanto, como regulador de los derechos y deberes de los individuos dentro de la “sociedad del bienestar”. (Alonso, 1999)

Harvey (1990), señala que la “*Acumulación Fordista Keynesiano*”, como todo sistema capitalista de acumulación alberga sus propias contradicciones, que son “inherentes”.

Define las dificultades del modelo de acumulación como rigideces que reducen la tasa de ganancia, que se evidencian, fundamentalmente, en las “inversiones de largo plazo y en gran escala de capital fijo en los sistemas de producción en masa que excluían una gran flexibilidad de diseño y daban por supuesto el crecimiento estable de los mercados invariantes de consumo” (Harvey, 1990, pág. 168). También destaca problemas de rigidez en los mercados de la fuerza de trabajo, en la distribución de esta, y en los contratos laborales.

La autora sostiene que los compromisos estatales “se agravaron cuando programas de concesión de títulos (seguridad social, derechos de pensión, etc.) crecieron por la presión de mantener la legitimidad en un momento en que las rigideces de la producción restringían cualquier expansión de los gastos fiscales” (Harvey, 1990, pág. 160)

En éste escenario, la estrategia del Estado para lograr estabilidad en la economía, fue la política monetaria como “instrumento con capacidad de dar respuesta flexible” (Harvey, 1994, pág. 160). Por un lado, descomprimía el problema de rigidez, dado su capacidad de imprimir moneda con el objetivo de mantener la estabilidad de la economía. Sin embargo, la emisión de moneda tendría como consecuencia la ola inflacionaria que, en última instancia, pondría fin al boom de la 2da posguerra. "El boom de posguerra mantuvo su ímpetu durante el periodo 1969- 1973 gracias a una política monetaria Extraordinariamente flexible por parte de /os Estados Unidos y Gran Bretaña". (Harvey, 2004, pág. 168)

En la década del 60, y en particular, en sus comienzos, aparecen indicios de problemas dentro del modelo de acumulación, el agotamiento del padrón de crecimiento del “*Modelo Fordista - Keynesiano*”, sobrevino en la recesión económica, y con ella la necesidad de redefinir nuevamente el proceso productivo y la organización del trabajo (Harvey, 1990).

En la década, se observa la recuperación de los países de Europa Occidental y Japón¹¹, que, “con sus mercados internos saturados” (Harvey, 1990) darían comienzo a la creación de mercados para la exportación de sus excedentes de producción. En ese momento, en Estados Unidos comenzaba la caída de la productividad, y la rentabilidad de las corporaciones, que luego de 1966, generó procesos inflacionarios y crisis fiscal:

“El mundo capitalista estaba anegado por el excedente de fondos y, con escasas salidas productivas para la inversión, eso significaba fuerte inflación. El intento de poner un freno a la inflación creciente en 1973 dejó al descubierto una gran capacidad excedente en las economías occidentales, generando primero una crisis mundial en los mercados inmobiliarios y graves dificultades en las instituciones financieras” (Harvey, 1990, pág. 168).

Por su parte, y de suma importancia, se agregaron los efectos de la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, de aumentar el precio. Genera un efecto fundamental sobre las economías capitalistas centrales, por un lado, alteró el costo de los insumos energéticos, obligando a buscar alternativas para economizar su uso, y por otra parte, generó el deterioro del papel del dólar como moneda internacional “dio lugar al problema de reciclar un excedente de petrodólares que exacerbó la inestabilidad que se cernía sobre los mercados financieros mundiales” (Harvey, 1990, pág. 168).

El sistema capitalista, con esta medida y los elementos contextuales señalados, va a revisar de forma radical las estrategias de acumulación y/o ganancia. La revolución informática será un elemento clave para la reconfiguración del uso de la fuerza de trabajo y reducción de los costos directos o indirectos del proceso productivo:

“El cambio tecnológico, la automatización, la búsqueda de nuevas líneas de producto y de nichos de mercado, la dispersión geográfica hacia zonas con controles sociales más cómodos, fusiones y medidas destinadas a acelerar el giro del capital, aparecieron en el primer plano de las estrategias corporativas para la supervivencia en /as condiciones generales de deflación” (Harvey, 1990, pág. 170)

En ese momento, las corporaciones, encontraron con “excedente inutilizable” (equipos y plantas sin utilidad), esto llevo a un proceso de “racionalización, reestructuración y control sobre la fuerza de trabajo” (Harvey, 1990, pág.170).

¹¹ Economías que se habían debilitado por los efectos del enfrentamiento armada de la segunda Guerra Mundial (1939-1945)

El capitalismo, en los años 70 - 80, comenzó a reestructurar su estrategia de acumulación, para dar paso a la transformación radical, y consolidación hacia lo que Harvey llamara “*Acumulación Flexible*” (Harvey, 1990) en referencia a los cambios introducidos con el fin de superar la rigidez del modelo “*Fordista-Keynesiano*”.

La flexibilidad distintiva de este nuevo modelo remite: al proceso de trabajo, las relaciones laborales, los productos y las pautas de consumo. Evidencia la transformación radical de las formas de producción, con crecimiento en el sector servicios (particularmente financiero y comercial) sobre la producción de bienes materiales, y un consumo cambiante. Por este motivo, la flexibilidad puede ser pensada en términos de “innovación comercial, tecnológica y organizativa” (Harvey, 1990, pág. 171).

La “reestructuración productiva”, entendida como la transformación radical de las formas de producción, se caracteriza por un proceso de racionalización con clave en la revolución tecnológica: “fuerte oleada de transformaciones técnicas y tecnológicas lanzada como salida a la crisis de rentabilidad de los años sesenta” (Alonso, 1999, pág. 11). Implicó un proceso de desarrollo de informática y robótica: “el cambio tecnológico, la automatización, la búsqueda de nuevas líneas de producto y nichos de mercado” (Harvey, 1990, pág.162).

Exige un cambio en el paradigma tecnológico y un diferente sistema de regulación. Netto (1996), indica que la flexibilidad, ha sido favorecida por la revolución tecnológica, que afecta las fuerzas productivas, en el sentido que el proceso productivo pasa a ser en serie y diversificado, la tendencia general ha sido sustituir la fuerza humana por las maquinas, exige demanda significativamente menor de mano de obra, con un perfil más calificado y/o especializado, y así producir gran cantidad de bienes a menor costo.

Alonso (1999), indica que por medio de la informática las pequeñas empresas logran tener conexión con grandes conglomerados, y a su vez genera “relocalización de los elementos productivos de las plantas industriales, de flexibilización de la propia estructura espacial y organizacional de las empresas, utilizando disposiciones en red o de máxima descentralización y subcontratación productiva” (Alonso, 1990, pág.11).

Al respecto, estos procesos de “flexibilización tecnológica”, fueron acompañados de procesos de “flexibilización jurídica y social, que en un principio pudieron parecer como

una simple reducción de los derechos económicos y salariales conseguidos por los grupos laborales (...) pero, apuntaban a la reconstrucción compleja de los modos de regulación y reproducción de los estilos de vida laborales, esto es una: Flexibilidad ofensiva, esencial y total” (Ibídem, pág. 11)

El sector industrial fue profundamente afectado por el proceso de reestructuración, lo que se puede observar en la reducción de las plantas fabriles. Antunes (1999) sostiene la existencia de “la descentralización de la producción”, donde se instaura un modelo productivo que “rechaza la producción en masa, típico de la gran industria fordista (...) y recupera un proceso artesanal, mas desconcentrado y tecnológicamente desarrollado que produce un mercado más localizado y regional, que extingue la producción en serie” (Antunes, 1999, pág. 28)

Antunes y Pochman (2008) indican que este proceso se basó en lo que el ideario dominante llamó: la empresa “ligera”, eficiente, la “empresa moderna”, la empresa que restringe y limita el trabajo vivo, ampliando la “maquinaria tecno científica, lo que Marx denominó trabajo muerto”, esa empresa remodela cada vez más la planta productiva. El uso de tecnologías de base informatizada, habilita la reducción de mano de obra directa eliminando oficios tradicionales, que ya no son necesarios por el proceso productivo. La producción pasa a ser en series, diversificada, a demanda, desechable, de este modo, se produce gran cantidad de bienes, con menos costos.

Estos cambios traen consigo la reducción del proletariado fabril, industrial, manual, sea como consecuencia de la gran recesión de 1973, o por “la automatización, la robótica y la microelectrónica, generando una monumental tasa de desempleo estructural” (Antunes, 1999, pág. 56).

La transformación económica, social y política —que desencadenó la llamada “reestructuración productiva” del capital a escala global— vio incrementada, consolidando, y profundizando los cambios, con el ascenso del pensamiento “Neoliberal”¹² que tuvo como ejemplos: los gobierno de Margaret Thatcher, en Inglaterra, y de Ronald Reagan, en Estados Unidos. Junto a estas dos grandes potencias, los principales

¹² Un nuevo diseño ideológico-político que se presentó como alternativa en sustitución de los Estados de Bienestar, apoyado en los principios ortodoxos de la economía clásica comenzó a preconizar un achicamiento, del Estado, en su estructura y en su intervención en materia de política económica, apoyados en la idea de que la desregulación de los mercados llevaría a la situación de equilibrio dentro de la economía y por tanto de la sociedad en su conjunto.

organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial, B.M, y el Fondo Monetario Internacional, F.M.I, comenzaron a asumir roles de “predicadores” de la ideología de supremacía de mercado sobre el Estado.

Pochman y Antunes, identifican que esta situación trajo consigo un nuevo diseño ideopolítico, que se presentó como “alternativa en sustitución de los Estados de Bienestar” da lugar a la transformación del aparato estatal, reduciéndolo en sus competencias, mercantilizando sus servicios, que eran públicos, mediante la transferencia de ellos al sector privado: por medio de la tercerización o directamente mediante su privatización, se visualiza “las desregulaciones de todo tipo, desde la economía hasta las relaciones laborales, el mundo financiero y las leyes fiscales” (Pochman y Antunes, 2008, pág. 193). Al mismo tiempo, evidencia la reducción directa e intencionada de las políticas universales y un mayor énfasis en las políticas focalizadas.

Estos procesos repercuten directamente en América Latina (A.L), y de modo particular según cada país. Resulta preciso destacar la forma que ha tenido este modelo sobre las economías periféricas del continente, con el acuerdo de los gobiernos locales. Ejemplo de esto, es el conjunto de reformas políticas económicas y estatales, presentadas en el denominado “Consenso de Washington”¹³. Este término fue acuñado por Williamson (1990) y refiere a un “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas del mercado” (Ocampo, 2005, pág. 8).

Rangel et al (2012) señalan que la agenda del “Consenso de Washington” fue diseñada en el escenario de endeudamiento de América Latina y propugnaba distintas medidas de política económica; disciplina y reforma fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, liberalización –financiera, comercial, de inversión extranjera-, competitividad, desregulación, entre otros. (Rangel et al, 2012, pág. 46)

Las transformaciones productivas y el auge del pensamiento “Neoliberal”, generó la redefinición de la intervención del Estado. Las políticas desmercantilizadoras de bienes y servicios, características de los Estados de Bienestar, es sustituido por políticas estatales remercantilizadoras, primando lógicas mercantiles en el acceso a la seguridad social a los

¹³S Rangel et al (2012) destacan que en América Latina, las políticas proteccionistas y el financiamiento externo de la década del 70 fueron elementos que contribuyeron al desequilibrio macroeconómico de la década de 1980, suceso que puso fin al modelo de sustitución de importaciones. Este contexto, se caracterizaba por el estancamiento a causa de los elevados precios del petróleo y el aumento de la deuda externa. Los países más endeudados fueron Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Chile; pues entre 1970 y 1980 su deuda aumentó en promedio siete veces.

servicios básicos. Al mismo tiempo, se observan estrategias de focalización del gasto público: la intervención social es “cada vez menos universal, y los derechos sociales tienden a diferenciarse más entre los grupos particulares” (Alonso, 1999, pág. 19). Evidencia la tendencia “selectiva”, que se expresa en las políticas sociales focalizadas.

Alonso (1999) sostiene que el nuevo modelo de gestión estatal, tiene como particularidad la aplicación de los procesos de gestión privada a la Administración Pública y la intensificación de privatizaciones de los servicios públicos: salud, energía, telecomunicaciones y prevención, entre otros, los cuales sufrieron un significativo proceso de mercantilización.

"desregulación de los mercados para dejar que la competencia actúe sin mayores trabas, atracción de las inversiones extranjeras otorgándoles derechos iguales o superiores que al capital nacional, apertura del mercado a los intercambios internacionales de productos, servicios, capitales, y en menor medida de mano de obra " (Neffa, 1999, p. 22).

Los capitales, recurren a mecanismos para el desmantelamiento de la legislación social protectora del trabajo. Estos cambios han ocurrido en el universo productivo a escala mundial, resultado del proceso de globalización y mundialización. Por su parte, Antunes y Pochman (2008) entienden que “el modelo de vida laboral caracterizado por la estabilidad, la normalidad productiva, la ciudadanía salarial, el pleno empleo, se vio transformado, dando paso a la “precarización del trabajo”. El trabajo pasa por un proceso de “fragmentación, de individualización y de pérdida de sus soportes institucionales” (Alonso, 1999, pág. 09)

***Las consecuencias de la “Acumulación Flexible” en el mundo del trabajo:
aportes de D. Harvey y R. Antunes***

La década del 70 indicó el comienzo de un cambio sustancial en el modelo de acumulación, al respecto, la “reestructuración productiva” (Harvey, 1990, Antunes et al, 2008) tuvo profundas repercusiones en el mundo de trabajo, en la calidad del empleo, y en su forma de ingreso. Se implementan nuevas técnicas de gestión de la fuerza de trabajo, de multivariedad de funciones, alejándose del carácter parcelar distintivo del fordismo.

La flexibilización del aparato productivo, reduce los costos de producción, aumenta la productividad de la empresa y debilita a la clase trabajadora, sus organismos de representación y sus derechos: "Derechos flexibles para poder disponer de una fuerza de trabajo en función directa con el mercado consumidor "(Antunes, 1999, pág. 32)

Castel sostiene que "(...) la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 puso de manifiesto, en primer lugar, a través de la problemática del empleo (...) Pero el desempleo es solo la manifestación más visible de una transformación profunda de la coyuntura del empleo" (Castel, 1997, pp 403-404).

El autor detalla dos transformaciones decisivas en el mundo del trabajo a partir de la década: el desempleo masivo y la precarización¹⁴ del trabajo, constituyen un déficit de los “lugares”¹⁵ ocupables en la estructura social (Castel, 2004). A diferencia del empleo estable y protegido del período anterior, el trabajo adquiere forma precaria, mediante contratos temporarios y sin garantías de seguridad social, trabajo por tiempo determinado, por jornada parcial, entre otros exaltado además por los bajos ingresos salariales. “La seguridad conferida por un mundo centrado en el trabajo y en el empleo cede su lugar a la inseguridad” (Zipcioglu, 2004, pág. 7)

Al mismo tiempo los trabajadores se ven despojados de su medio de subsistencia, sin posibilidades para nuevas inserciones laborales: por su edad, formación, o porque el mercado está cerrado para la tarea que saben desarrollar.

¹⁴ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, INE: la precariedad se define por no estar protegido por los beneficios sociales que genera el trabajo, se consideran como trabajadores precarios aquellos que no realizan aportes a ninguna caja de jubilaciones. Por otra parte, los trabajadores informales no necesariamente son ocupados con limitaciones, concretamente en Uruguay, esta categoría incluye a trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, y asalariados en el sector privado de la economía.

¹⁵ Castel entiende por lugares la posición con utilidad social y reconocimiento publico

Zipcioglu señala que esta situación se traduce en trayectorias individuales cada vez más frágiles, sin la base material y social que le permiten reproducir su existencia y su sociabilidad. Al respecto, indica “la creciente vulnerabilidad social caracterizada por una integración inestable en el tejido social.” (Zipcioglu, 2004, pág. 3)

Alonso (1999) indica que este momento se caracteriza por: la pérdida del sistema de protección de la clase trabajadora, de la “ciudadanía laboral” que otorgaba la plena integración al trabajo. El autor sostiene que el trabajo actual “pasa por un proceso de fragmentación, individualización y de desafiliación o de pérdida de sus referencias y soportes institucionales” (Alonso, 1999, pág. 8)

Por otra parte agrega (1999) no es el fin del trabajo, sino, la conversión de la “sociedad salarial” en un conjunto de “culturales laborales y sub-laborales” inestables, con procesos biográficos y trayectorias cada vez más diferenciadas, en la “configuración de un universo turbulento de identidades laborales difusas” (Alonso, 1999, pág. 22).

El actual modelo de acumulación requiere de la reestructura de la “sociedad salarial” y del pleno empleo, emergen nuevas formas de vulnerabilidad relacionadas con la crisis de trabajo. Castel (1997) observa dos fenómenos característicos, por un lado la “desestabilización de los estables” en referencia a personas que contaron con un empleo y lo perdieron, y por otra parte afirma la existencia de multiplicidad de individuos que ocupan en la sociedad la posición de “supernumerarios”: sujetos que no tienen ningún lugar asignado en el mundo del trabajo, se transforman en “inempleables”; desempleados o empleados de manera precaria e intermitente, con dificultades en el acceso a un empleo estable, donde la propiedad social se re mercantiliza y el estatuto de individuo se desestabiliza.

De acuerdo a la OIT, el desempleo mundial en 1991 se calcula en 4,4 millones de personas, mientras que en 2016 se elevó a 5,2 millones, al mismo tiempo observa la disminución del contrato de trabajo tradicional, en 2015 menos del 45 % de los trabajadores tienen un contrato de tiempo completo, esto significa que 6 de cada 10 trabajadores están ocupados en formas de empleo parcial o temporal, con tendencia al alza del empleo informal.

El mundo del trabajo sufrió una mutación de gran envergadura. Pochman y Antunes, observan modificaciones en la estructura ocupacional, caracterizada por un desplazamiento

de los empleos en el sector fabril hacia el sector servicios, el nuevo trabajo ya no se basa en la especialización fordista, por el contrario, demanda un nuevo tipo de trabajador multifuncional y “polivalente” que dio origen a la llamada “desespecialización multifuncional”¹⁶, alejado de la especialización adquirida en décadas anteriores (Pochman y Antunes, 2008, pág. 194).

La “reestructuración productiva” (Harvey, 1990; Antunes et al, 2008) busca y genera la pérdida de hegemonía del contrato de trabajo por tiempo indeterminado da paso a la precarización laboral, y los procesos de vulnerabilidad social en la población que vive del trabajo.

Se configura un mercado laboral polarizado entre el “núcleo” y la “periferia” (Harvey, 1990: 173). Para profundizar en esta nueva estructura del mercado de trabajo el autor utiliza la publicación *Flexible patterns of work*¹⁷ (1986), describe tres grupos preponderantes: el núcleo y dos grupos periféricos diferenciados.

El centro o núcleo está compuesto por empleados de tiempo integral en condición de permanencia, necesarios para la producción flexible por ser polivalentes y con mayor grado de responsabilidad y autonomía. Los integrantes del núcleo tienen mayores seguridades laborales, pero se espera que sean adaptables a las funciones y tareas, y en caso de corresponder geográficamente móviles.

La periferia de esa estructura laboral abarca dos grupos diferenciados: los empleados de tiempo completo, y los empleados de tiempo parcial. Los primeros, poseen capacidades que son fácilmente utilizables en el mercado de trabajo, estos son los obreros de menos capacitación o cualificación, se caracterizan por la rotación de mano de obra y el mayor riesgo es la reducción de fuerza de trabajo. Los segundos, son trabajadores temporarios, con contratos a término, o subcontratados, es el grupo con menos seguridad en el empleo, mas informalidad y con mayor “flexibilidad numérica” (Harvey, 1990, pág. 174).

La tendencia actual es reducir los trabajadores pertenecientes al núcleo, y un significativo incremento del grupo periférico, con ausencia de protecciones, regresión de los derechos

¹⁶ Término utilizado por los autores para hacer referencia al trabajo en la fase contemporánea: “más desespecializado y multifuncional, con ritmos y procesos, tiempos y movimientos que son explotados con más intensidad. Ese trabajo perdió la especialización adquirida en décadas anteriores, cuando predominaba la empresa de tipo taylorista y fordista, y se hizo cada vez más multifuncional, polivalente, según la terminología dominante.” (Pochman y Antunes, 2008: 194).

¹⁷ En su traducción: “Patrón de trabajo flexible”

laborales y sociales y libertad sindical, precariedad laboral y de remuneraciones, quedando inmersos en un horizonte de desprotección y menor integración “configurando una tendencia a la individualización extrema de la relación salarial” (Bihr citado por Antunes; 1999, pág. 29).

Este proceso genera inseguridad y situaciones de inestabilidad en el mundo de trabajo: en el empleo, en el ingreso, en la contratación y en la representación del trabajo (Mattoso, 1996, pág. 77). En la esfera socio política implica la mercantilización y vulneración de los derechos conquistados, de las protecciones de la “sociedad salarial” (Castel, 1997).

Las consecuencias de la “Acumulación Flexible”, según Harvey, parece implicar altos niveles de desempleo estructural, (entendido como opuesto "friccional") rápida construcción y reconstrucción de calificaciones, módicos aumentos de salario (si los hay) en el salario real (...) y el retroceso del poder sindical: uno de los pilares políticos del régimen fordista” (Harvey, 1990, pág. 173). Antunes coincide que la consecuencia más notoria de las transformaciones en el mercado laboral en las sociedades contemporáneas es el desempleo estructural, plantea que es el resultado de un proceso contradictorio, por un lado, se reduce el proletariado fabril inherente a la era del fordismo, entendido por “desproletarización” (Antunes, 1999), y por otro, aumenta el subproletariado: el trabajo precario, y los asalariados en los sectores servicios.

Antunes identifica “un proceso de mayor heterogenización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora” (Antunes, 1999, pág. 29). Se vuelve heterogénea debido a que se expulsa a los trabajadores de mayor edad y se excluye a los más jóvenes, a la vez que aumenta el número de mujeres que se incorporan al mercado laboral. La complejización significa multiplicidad de situaciones presentes en la estructura de trabajo (subcontratos, trabajo de tiempo parcial, tercerización, etc.).

Los efectos agregados de estos regímenes de empleos “flexibles”, desde la óptica de los derechos laborales y la seguridad social, no parecen ser positivos para la población trabajadora en su conjunto, en particular para los que integran al grupo periférico: poseen menos seguridad de permanecer en el puesto de trabajo y gran rotación laboral. Se genera porque sus “habilidades” son fáciles de encontrar, dado que no son especializados, esto los hace prescindibles y por ende, mano de obra barata.

Comprender la situación de la clase trabajadora contemporánea implica tener en cuenta la diversidad de formas de ser y estar entre situaciones de trabajo y su ausencia. Es necesario la mirada global, ya que las situaciones de desocupación se han ampliado sobre la multiplicidad de formas de participar en el mercado de trabajo que también son problemáticas y trascienden la situación de desempleo: como la informalidad y el subempleo, entre otras.

Capítulo 3. URUGUAY: Breve caracterización del contexto socio histórico de 1990 al 2015.

La caracterización realizada del modo de “acumulación flexible” (Harvey, 1990) nos permite comprender en qué medida incidió el modelo en la economía uruguaya, y qué formas asumió en el mercado laboral. Los elementos estructurales serán el punto de partida para comprender la forma que asumen sobre el tramo etario de estudio y en particular la juventud pobre.

Este capítulo realiza un recorrido histórico en el periodo definido, tiene como principales puntos de inflexión, la década de los 90 y el ascenso de las corrientes neoliberales, la crisis del 2002, y en 2005 el ascenso por primera vez al gobierno de la coalición de izquierdas.

El recorrido de la impronta Neoliberal de los años 90 a la asunción del Frente Amplio

El estudio de los años 1990 es relevante, dado que en la época ocurren radicales transformaciones del sistema capitalista y el ascenso del pensamiento económico y político neoliberal en América Latina y Uruguay, y por tanto se visualizan los cambios y consecuencias en el mundo de trabajo asociados a ellos.

En América Latina, Bogliaccini y Filgueira (2011) sostienen que durante finales del s. XX, existió un período caracterizado por la presencia de políticas neoliberales, fuertemente influenciadas por el llamado “Consenso de Washington”. El ideario definía un conjunto de orientaciones sobre la política pública, sus características principales eran desregulación del mercado laboral, del comercio internacional, del sistema financiero, privatización de empresas estatales, disminución de carga impositiva y orientación a impuestos indirectos (Bogliaccini y Filgueira, 2011)

Uruguay experimentó a lo largo de la década los efectos de las reformas estructurales “promovidas por coaliciones políticas y sociales internas con el respaldo ideológico y material de los organismos financieros internacionales” (Méndez, et al, 2009 pág. 12).

Narbondó (2014) agrega la existencia de procesos de desregulación y liberalización del mercado nacional, políticas de reducción y ajuste del gasto público.

Las medidas se observaron durante el gobierno del Partido Nacional (1990-1994) presidido por Luis Lacalle Pou, y en los dos periodos siguientes de gobiernos del Partido Colorado. En materia laboral, un cambio significativo fue la supresión de la convocatoria a los Consejos de Salarios a partir de 1992.

A partir de 1999 y comienzos del siglo XXI, la economía nacional se contrajo, producto de la recesión económica y desequilibrios financieros: el PBI, disminuyó a 16% y el Ingreso Nacional Bruto disponible en más de 20 % (Notaro, 2005). A nivel regional la devaluación de Brasil y “la acentuación de la crisis argentina golpearon la economía uruguaya, (...) a través de sus efectos sobre las exportaciones de bienes y servicios (...) y principalmente el sistema bancario”¹⁸ (Antia, 2003, pág. 145).

Los efectos se agravaron en conjunción con otros factores: la caída de los precios internacionales de bienes exportables de país: carne, lana, arroz entre otros, aumento del precio del petróleo, sequía que afectó el sector agropecuario, aparición de la fiebre aftosa, entre otros. Evidencia la pérdida de competitividad de Uruguay.

En el año 2000, la economía estaba más abierta y desregulada que en 1990. Y posteriormente, en el año 2002, se consolidó la mayor crisis económica financiera en la historia nacional, que provocó el deterioro de las condiciones de vida de los uruguayos.

Estos fenómenos impactaron sobre la estructura ocupacional del país. Méndez et al (2009) destacan el creciente desempleo, generado por la caída de la actividad en el sector secundario que no fue acompañada por la creación de empleos en el sector terciario, en expansión. Según los datos relevados en el INE, pasó de promedios de 8 – 9 % en 1994 a valores de 20,5% en 2002. Durante la crisis se perdieron más de 70 mil puestos de trabajo - tuvo como correlato el aumento de los procesos de emigración en la búsqueda de empleo-, mientras que las personas en situación de pobreza ascienden a 23,7%,

Buxedas (2002) indica que el debilitamiento del poder de negociación del sector sindical privado derivó en “mayor rotación en el trabajo, la precarización o la informalidad en el empleo” (Buxedas, 2002, pág. 11). En particular, Amarante y Espino (2007) constatan que el empleo informal tiene tendencia creciente en la década del 90, con la tasa de 33% en

¹⁸ Argentina representaba el 15 % de las exportaciones de Uruguay, y el 42 % de los depósitos en los bancos uruguayos eran de extranjeros, de los cuales la gran mayoría eran argentinos.

1991 y de 37,8% a finales de esta. Al respecto, Notaro (2005) agrega que en 2002 se agudizan las condiciones laborales con valores de informalidad que alcanzan el 45,8 % de la PEA.

Méndez et al (2009) caracterizan el período 1992-2004 con conceptos de desregulación y flexibilización laboral, “en un contexto de fuerte predominio de las concepciones liberales fomentadas por los organismos financieros internacionales, que propugnaban la reducción del Estado y el consecuente traspaso de atribuciones al mercado” (Méndez et al, 2009, pág. 15). La impronta “Neoliberal” de la década del 90 además de reducir puestos de trabajo, tuvo como particularidad notoria el deterioró las condiciones laborales, la flexibilización de los contratos laborales, condiciones precarias del empleo y aumento de la informalidad como fenómenos destacados¹⁹.

La información descrita proporciona elementos para interpretar que en Uruguay se observan los efectos que se desarrollan a nivel mundial; producto de la modernidad flexible y la desregulación de la economía.

Consecuente con un discurso que mantuviera como fuerza opositora, y el apoyo electoral en las elecciones presidenciales, en el año 2005, el Frente Amplio llega al gobierno con un programa alternativo al modelo económico y social neoliberal, “el programa plantea, como uno de los ejes 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, pág. 2)

Principales cambios y características del mercado laboral uruguayo 2005- 2015

Para analizar la situación del mercado de trabajo, los principales problemas laborales en el Uruguay actual, y cómo afectó a los diversos cohortes poblacionales, se analiza los principales cambios institucionales y las políticas públicas implementadas por el gobierno del Frente Amplio. Finalmente, se describe la evolución de algunos indicadores, en particular, de empleo, desempleo e informalidad, del el año 2005 hasta el 2015, año que finaliza el segundo gobierno del Frente Amplio.

Cambios institucionales

El siglo XXI es heredero de las políticas recesivas imperantes en el siglo XX y enfrenta el agotamiento de las políticas neoliberales. En 2005 la coalición de izquierdas, Frente

¹⁹ En la época se consolida el pasaje desde un periodo de auge del contrato de trabajo por tiempo indeterminado con aportes completos a la seguridad social, al periodo de flexibilización laboral, con formas de contratos atípicos, subcontratación, a tiempo parcial, y/o situaciones de informalidad.

Amplio, propone un cambio paradigmático. El abordaje y tratamiento de las consecuencias de la crisis en la economía uruguaya, será el objetivo de las políticas económicas, sociales y laborales del gobierno progresista.

El gobierno frenteamplista marcó, como se señaló, un hito en la historia del Uruguay. Diseñó un proyecto político alternativo al de los partidos tradicionales, se destacan como algunas de sus principales reformas de carácter estructural en las áreas; tributaria, de la seguridad social, de la salud, del mercado laboral, entre otros, implicó la redefinición de las políticas sociales y políticas públicas.

El equipo de gobierno adoptó nuevas medidas institucionales, entre las más destacadas fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el 21 de marzo del 2005 por ley Nro. 17.866.

De acuerdo a Midalgia y Antia (2007) propone un cambio en el paradigma de las políticas sociales, “imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes” (Midalgia y Antia, 2007, pág. 141).

Las autoras sostienen que la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas, una de ellas de “corte restaurador” -reinstalación de los Consejos de Salarios-, otra de “tipo innovador” -focalizadas en la pobreza y vulnerabilidad: Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social, PANES, y un posterior Plan de Equidad²⁰-. Finalmente un “manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones” (ibídem, pág. 141), en particular, de los sistemas de educación pública y de seguridad social, ambos sin reformas de relevancia, pero caracterizados por espacios de diálogos que pretendía “redireccionar, ajustar o confirmar la orientación de estos servicios sociales” (ibídem, pág. 141),

La mayoría de las políticas implementadas tienen el objetivo de dar respuesta a la gravedad de la situación social y consecuencias de la crisis del 2002, ante esto, se crea el Plan de Emergencia –PANES– como intervención pública transitoria, con aplicación de tres años y un enfoque integral. Este programa focalizó su acción en el segmento social considerado como indigente, es decir, aquellos grupos que presentan serias dificultades para asegurar su reproducción física” (Midalgia y Antia, 2007, pág. 144)

²⁰ La puesta en marcha de estos planes se enmarca en la creación de la nueva entidad ministerial: el Ministerio de Desarrollo Social, por ley número 17866 el 21 de marzo del 2005

A partir del año 2008, ante la mejora de los indicadores sociales, el programa es reformulado del PANES al Plan de Equidad, definido como propuesta de largo plazo, con el objetivo de incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras. Esta “orientado a corregir fundamentalmente los desbalances sociales intergeneracionales en favor de la infancia y juventud, en la medida que estos grupos de edad son los más vulnerables” (Midalgia y Antia, 2007, pág. 145)

Otro dato relevante es la dirección dada las políticas de empleo, el MTSS y el Poder Ejecutivo, llevaron adelante importantes reformas y cambios en la legislación laboral, que habilitó la nueva institucionalidad en las relaciones laborales. Es de destacar una de las medidas que señala el cambio de rumbo con respecto a los gobiernos anteriores, fue volver a convocar los Consejos de Salarios creados por ley N 10.449²¹.

El enfoque dado a las políticas laborales incluye la re instauración de la Negociación Colectiva, integrado por el Estado, los trabajadores y el sector empresarial. Al mismo tiempo, estableció un Consejo Superior Tripartito en sus cometidos estuvo redefinir los grupos de actividad para adecuarlos a la nueva realidad económica. Importa destacar, especialmente, que esta nueva etapa de los Consejos de Salarios, incorporaron sectores de actividad a las negociaciones, como los trabajadores públicos, rurales, domésticas y trabajadores terciarizados y subcontratados (Amarante y Arim, 2005).

En materia de Negociación Colectiva y tripartismo, en 2006, se destaca el primer acuerdo en torno al objetivo de creación de 35.000 puestos de trabajo para el año 2007 (Méndez et al, 2009)

El gobierno progresista también tuvo énfasis en las políticas activas de empleo. Durante su primera gestión, creó los Centros Públicos de Empleo (CEPE), implementó el Programa Uruguay Estudia, y en el año 2008 creó por ley N° 18.406 el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), conformado como persona pública no estatal, integrado de forma tripartita, encargado de gestionar el Fondo de Reconversión Laboral y su principal cometido es ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo.

En lo relativo a las políticas de empleo juvenil, estableció un proceso de discusión y diálogo en un “Plan Nacional de Juventudes” 2011-2015, (PNJ), que define “como áreas

²¹Que habían dejado de funcionar en 1992, durante el gobierno del Luis Lacalle Pou, Partido Nacional.

prioritarias trabajo y formación profesional, con el objetivo de contribuir al proceso de elaboración de un modelo de inclusión social, educativa y laboral asociado al concepto de ciudadanía y teniendo en cuenta las exigencias del mundo del trabajo y la realidad de los jóvenes, sus propias demandas y propuestas.” (Martínez et al, 2012, pág. 5)

En reconocimiento de los problemas laborales y la desigual situación de los jóvenes al ingresar al mercado de trabajo: desempleo, precariedad e informalidad laboral –se amplió en el próximo subtítulo-, el gobierno establece, por medio del PNJ, un eje llamado “empleo y formación de los jóvenes”, y compone la hoja de ruta para las políticas de empleo del grupo.

De acuerdo a la información relevada en el PNJ, el eje mencionado destaca 4 grandes líneas de diálogo y acción, que se desarrollaran sintéticamente:

1. Educación y formación profesional: el objetivo es generar un sistema integrado de formación profesional, combinado con mecanismos flexibles para culminar los estudios, y orientación educativo laboral en los centros educativos.
2. Orientación e intermediación laboral: avanzar hacia un sistema de intermediación laboral y profesional.
3. Calidad en el empleo: busca, principalmente, compatibilizar estudio y trabajo y reducir la informalidad laboral.
4. Jóvenes emprendedores: fortalecer el apoyo a créditos, asesoramiento y beneficios tributarios.

Para contribuir al desarrollo e implementación de estos lineamientos, se destaca la existencia de un marco jurídico en la materia. En 2013 se aprobó la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133 que busca promover el trabajo decente de los jóvenes en sinergia con sus trayectorias educativas –ver anexo 5 sobre modalidades-.

Entre los desafíos más relevantes se encuentra la atención de los jóvenes que no estudian ni trabajan, particularmente, en las situaciones de mayor vulnerabilidad asociadas a los contextos de pobreza. Una política específica es el ex “Programa Projovent” (1997-2014), para la “formación e inserción laboral y/o reinserción educativa de jóvenes que se encuentren desvinculados del sistema educativo y/o que no están trabajando” (INEFOP, 2012, pág. 10) –se amplía descripción en capítulo 5-.

Otra política implementada desde 2011 es “Jóvenes en red” el objetivo general es “promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años,

desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, con un abordaje integral y territorial y énfasis en la inclusión educativa, el acceso al empleo y la integración a la red de protección social” (Martínez et al, 2012, pág. 8)

Por último, en 2012 interesa destacar la creación del programa “Yo Estudio y trabajo” de primera experiencia laboral formal, busca fortalecer el vínculo con el sistema educativo, al tiempo que facilita la primera inserción al mercado de trabajo, mediante la contratación por 12 meses máximo y una carga horaria que se extiende de 20 a 30 horas semanales.

Cambios en los indicadores del mercado de trabajo

Con posterioridad a la crisis del 2002, producto de las medidas adoptadas por el gobierno, que estimularon la creación de fuentes de trabajo, reducción del desempleo y aumento del PBI se evidencian los cambios ocurridos en la sociedad uruguaya del 2006 en adelante.

De acuerdo a los datos del informe del MIDES (2014) se observa que 696 mil personas salieron de la pobreza, mientras que en 2006 afectaba a 32,5% en 2013 afectó al 11,5%.

Por otro lado, se aprecia la evolución positiva de los ingresos, para el total promedio per cápita creció un 47% hasta 2013. Fue acompañado de mejoras en la distribución: crece el porcentaje apropiado por los quintiles más bajos “el aumento del ingreso del 20% más pobre fue 86%, mientras que en el 20% más rico fue de 36% e incluso en el 5% más rico 20%” (MIDES, 2014, pág. 05). De acuerdo a la información relevada se visualiza la mejora en los niveles de equidad.

En referencia a los indicadores del mercado de trabajo, el informe señala la creación de 330 mil nuevos puestos de trabajo, indica la tasa de desempleo más baja en la historia nacional (2011) que alcanzó niveles de 6,3 puntos porcentuales²². En referencia a la duración del desempleo, se verifica la reducción del tiempo de espera al comparar los datos de 2004 y 2011, pasando de 18 semanas a 7, respectivamente.

Por otra parte, la tendencia creciente del sector informal desde 1990, tuvo su punto de inflexión en 2005, a partir de entonces desciende año a año, con valores de 19,6% en 2015. Perazzo et al. (2012) sostienen que esta variación puede ser un indicador de la efectividad

²² En el año 2016 las personas desocupadas aumentaron 1 punto porcentual, ubicándose en 7,8%. Esta situación se generó en virtud de que el crecimiento del PBI se dio en sectores de poca incidencia en el empleo, como telecomunicaciones, complejo forestal y turismo.

de las medidas de regularización y control adoptadas por los organismos públicos DGI y BPS. Y también por la creación de nuevos empleos, durante el período de gobierno de izquierda²³ (MTSS, 2016).²⁴

No obstante, la informalidad, es un fenómeno que no se distribuye uniformemente en la población –ver Anexo anexo 4-, al comparar las tasas de los jóvenes sobre el total, se observa un sesgo contra los trabajadores más jóvenes. En 2015, es sufrida por el 93,2 % de los adolescentes (14 a 18 años), por el 32% para 18 a 24 años, y se ubica en 20,8% en el resto del grupo, mientras que para los mayores de 30 años no supera el 20%. Es importante resaltar que el descenso dentro de la población joven mayor de 18 años se ha dado con mayor velocidad, en comparación con los adultos.

En referencia al subempleo, si bien la tendencia a partir del 2005 ha sido decreciente en todos los grupos de edad, la tasa de subempleo en menores de 25 años resulta superior a la de los mayores en 4,4 puntos, para 2015. La brecha entre edades, ha tendido a permanecer relativamente estable.

La información relevada muestra la evolución significativa en indicadores sociales como: el desempleo, la pobreza, la desigualdad, sin embargo, se mantienen grupos en situación de precariedad, como es el caso del grupo de estudio, los jóvenes. Su situación revela el carácter estructural de la desigualdad, y las insuficiencias de las políticas públicas aplicadas para lograr su integración.

Caracterización de la situación laboral actual de los jóvenes

En este subtítulo se analizan los principales indicadores del mercado de trabajo para estudiar la situación laboral de las personas jóvenes en la actualidad.

TRAMOS DE EDAD	FRECUENCIA	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE EMPLEO
14 – 17	214.003	13,4%	9,7 %
18 – 24	337.334	68,1%	57,8%
25 – 29	225.757	83,7%	77,9%

De acuerdo a los datos señalados, se observan diferencias intergeneracionales en cuanto al porcentaje de jóvenes que trabajan o buscan empleo activamente. La tasa de actividad

²³ Incluso en un año de desaceleración económica como lo fue el 2015, la tasa de informalidad continuó con su tendencia a la baja

²⁴ En referencia a la evolución de este indicador, la Encuesta Continua de Hogares indica un constante descenso desde el año 2006 hasta 2015, pasando de 35 % a 24.7%.

muestra un importante salto entre el primer tramo etario y el segundo, esto puede asociarse a que las personas de 14 a 17 años prefieren dedicar esos años a su formación educativa, y a medida que la edad aumenta deciden ingresar al mercado laboral.

En referencia a aquellos que se encuentran efectivamente ocupados, se visualiza la mayor tasa de empleo en el grupo etario de 25 a 29 años, con valores que ascienden al 77,9%.

Entre los distintos tramos etarios se observan tasas de actividad y de empleo crecientes con la edad, sin embargo, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, las tasas de desempleo, de informalidad y subempleo son decrecientes con los años:

TRAMOS DE EDAD	DESEMPLEO	INFORMALIDAD	SUBEMPLEO
14 – 17	27,2%	93,2%	11,9%
18 – 24	15,2%	32%	10,5 %
25 – 29	6,9%	20,8%	8,1%

Fuente Censo 2011

Los datos relevados muestran heterogeneidades, para el grupo de 18 a 29 años, uno de cada 5 jóvenes desea trabajar y no consigue trabajo, la situación indica mayores desigualdades al considerar a los menores de 18 años, con porcentajes de desocupación que triplican los datos para el último grupo.

La informalidad es un fenómeno que no se distribuye uniformemente en toda la población joven, se observa un claro sesgo en contra de los adolescentes (93,2%), esto indica que casi el total del tramo etario ingresa al mercado de trabajo en condiciones de precariedad laboral.

Este estudio comparte la perspectiva que plantea la ENAJ; “el aporte a la seguridad social en el primer empleo suele ser relevante y podría condicionar la trayectoria futura de los jóvenes en su vida laboral. En particular (...) aquellos jóvenes que no aportan a la seguridad social en el primer empleo pueden quedar “atrapados” en una situación de desprotección social a futuro. A la vez, la educación se presenta como el principal atenuante de estos efectos, pudiendo los empleos iniciales no óptimos para los jóvenes de mayor nivel educativo, operar como puerta de entrada hacia el empleo protegido.” (ENAJ, 2013, pág. 44)

Al analizar el fenómeno del subempleo, se observa que la tasa para todo el país desciende de 12,8 % en 2006 a 7,2 % en 2015. Si bien la tendencia ha sido decreciente a lo largo del periodo y en todos los grupos, se advierte que las personas de menor edad presentan

mayores valores, para el caso de jóvenes de 14 a 17 se ubica en niveles de 11,9% y en 8,1% en el último tramo etario.

A continuación se analizan las horas trabajadas, se aprecia que en promedio los pertenecientes al grupo de 14 a 17 años trabajan 24 horas semanales, por lo cual, podrían compatibilizar los tiempos laborales con los dedicados al estudio. Sin embargo, despierta particular preocupación que la mitad de los jóvenes (18 a 24 años) trabajan más de 40 horas semanales, lo que supone dificultad para la compatibilización de la vida laboral y estudiantil. “La existencia de diferentes niveles educativos alcanzados por los jóvenes constituye uno de los aspectos de mayor heterogeneidad intrageneracional y resulta determinante en su bienestar presente y futuro” (Martínez et al, 2012, pág. 4)

Finalmente, al considerar los ingresos por tramo etario, se visualiza que en promedio la media de ingresos de 18 – 24 años es de \$8809, y de \$ 11.994 para aquellos de 25 a 29 años.

De acuerdo a la información presentada, se observa que la recuperación económica del mercado de trabajo en los últimos años ha generado oportunidades laborales diferenciadas y ha beneficiado, principalmente, a los mayores de 25 años. Sin embargo, aquellos pertenecientes a los dos primeros grupos de edad evidencian mayores desigualdades en el acceso y calidad del empleo.

¿Cómo se presentan los problemas de empleo en los jóvenes más vulnerables?

Este subtítulo profundiza el análisis de la situación de los jóvenes pobres, estudia en qué medida son afectados por los fenómenos del desempleo, informalidad, y precariedad laboral. Se amplía el diagnóstico con la descripción de la deserción educativa.

De acuerdo al “Reporte Uruguay 2015” del MIDES, se advierte la disminución del desempleo a medida que aumentan los niveles de ingresos el hogar de origen, ya que la tasa para hogares del primer quintil de ingresos para el año 2014, es de 15,4 %, frente a 2,3 % para el quintil de mayores ingresos. Además, el 34,1 % de los desocupados pertenecen a hogares ubicados en el primer quintil, mientras que solamente el 10,0 % se encuentran en hogares del último quintil.

En referencia a la calidad de los empleos y la informalidad, “se observa que a medida que aumenta el quintil de ingresos, aumenta la proporción de jóvenes que aportan a las cajas

jubilatorias: 30% de los jóvenes del primer quintil aportan a la seguridad social, mientras que dicha proporción es 56,8% para los jóvenes del tercer quintil y 66,9% para los jóvenes del quintil más alto” (ENAJ, 2013, pág. 43). Por lo descrito, las personas pertenecientes a los hogares más pobres acceden a trabajos con mayor nivel de precariedad e informalidad. Los tramos etarios más jóvenes presentan mayores niveles de subempleo en 2014 (16,0% frente al 6,7% para el total de la población) –ver anexo 6-

Una variable importante, es el nivel educativo de las personas, dado que las posibilidades de conseguir empleo crecen a medida que aumenta su educación. Este apartado, en particular, interesa la situación de los jóvenes pobres, resulta ilustrativo describir el nivel de educación alcanzado y su relación según la cantidad de NBS (necesidades básicas satisfechas) y NBI (necesidades básicas insatisfechas).

La información relevada muestra que el 26,4 % de jóvenes sin NBI llega al bachillerato, aquellos que tienen una NBI el valor máximo alcanzado es ciclo básico de enseñanza media (33,6%). En el caso de presentar dos o tres NBI, la educación primaria es el máximo nivel: se observan valores de 41,7% para jóvenes con dos NBI, y 57,7% con tres y más NBI (Calvo, 2014).

De acuerdo a los datos señalados, se ratifica la tendencia que los jóvenes con mejores niveles socio económicos alcanzan más logros educativos. Se evidencia desigualdad intrageneracional: los jóvenes en situación de pobreza tendrán menor posibilidad de continuar los procesos de formación y por ello menos oportunidades laborales.

Capítulo 4: “El Paradigma de la Activación”: el cambio del modelo en las políticas de empleo y el énfasis en la responsabilidad individual

Una vez caracterizado el modelo de acumulación imperante desde fines del siglo XX y su impacto sobre el mercado de trabajo, observa el modo que “la acumulación flexible” (Harvey, 1990) genera mayor desigualdad y fragmentación en las sociedades capitalistas.

Al respecto, se mencionó el modelo económico que acompañó este proceso fue el “Neoliberalismo”. Amable (2010), sostiene que es una ideología que legitima la competencia individual y cuestiona las estructuras colectivas, se fundamenta en la lógica de individualización de responsabilidades, de sujetos responsables de sí mismos, de

individuos activos y de “supervivencia del más apto” en términos de posicionamiento económico y capacidades en el mercado (Amable, 2010, pág. 08).

En este contexto y en respuesta a la situación, emergen nuevas formas de protección social bajo el nombre de: “Paradigma de la Activación” (Brown, 2016, pág. 09). Las cuales pueden vincular el modelo con las tendencias neoliberales que quedaron instaladas en las sociedades.

La hipótesis de este estudio, entiende que habría incidencia del Paradigma en algunos lineamientos y orientaciones que estarían presentes en las políticas de empleo del INEFOP y en particular las políticas de empleo juvenil. El plan de trabajo prevee la aproximación a las principales definiciones, características y teorías del Paradigma, y conocer cómo se expresa en las políticas de empleo orientadas a jóvenes.

Aproximación al “Paradigma de la Activación”

El “Paradigma de la Activación” es conceptualizado por Brown (2016) como un cambio en el sistema de protección social. La autora, cita Moreira (2008), lo define como “un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas sin un empleo y a mejorar sus niveles de integración social y económica (a partir de su (re)ingreso al mercado laboral o a empleos de mejor calidad)” (Brown, 2016, pág. 10). Entiende que dentro de la literatura especializada en el tema no existe definición única y acabada sobre el término.

Respecto al origen, señala, se encuentra en los cambios ocurridos en los sistemas de protección social Europeo y Norteamericano, y en las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo durante del último cuarto del siglo XX (Brown, 2016).

El argumento central de esta nueva concepción²⁵ es “la tasa de desempleo que experimentaron los países centrales a partir de los 80 comenzó a alertar a los Estados quienes debían destinar cada vez más presupuesto a políticas pasivas (como el seguro por desempleo) poniendo en peligro la sustentabilidad del sistema de protección que había imperado desde la postguerra hasta ese entonces” (Brown, 2016, pág. 21)

²⁵ Que entiende el “Paradigma de la Activación” como cambio en el sistema de protección social

Continua señalando, que los Estados de Bienestar, eran considerados un “Estado pasivo”, su objetivo era la protección de las personas ante los distintos riesgos sociales, pero “sin generar políticas de reingreso al mercado de trabajo” (Brown, 2016, pág. 21). Con el “Paradigma de la Activación” describe un cambio en el sistema de protección social, con el objetivo de “lograr que los perceptores permanezcan en el sistema de asistencia la menor cantidad de tiempo posible y que, de este modo, se reduzcan los costos y se garantice la reproducción y sustentabilidad del sistema” (ibídem, pág. 21). De acuerdo al planteo de la autora, el Estado debe ser remplazado por un “Estado activo” que brinde herramientas para que cada individuo pueda gestionar sus propios problemas, y habilite un “patrimonio que los convierta en empresarios de su propia vida” (Gautié, 2004 citado en Brown, 2016).

Esta perspectiva del “Paradigma de la Activación” es comprendida como la transformación de un modelo de protección social pasivo hacia otro activo; su principal objetivo es incrementar las tasas de participación “proactiva” de los individuos en el mercado de trabajo y reducir el gasto público (Serrano, 2004, citado en Brown, 2016)

De acuerdo a lo relevado en Moreno y Serrano (2007), destacan que el nuevo modelo modifica las lógicas de intervención y de protección social al menos en tres aspectos fundamentales:

1. aumento de la individualización: las políticas se dirigen más hacia la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales que hacia la fijación de condiciones para la justa distribución de las riquezas. Se fomenta la “personalización” y reclama cada vez más la mayor participación de la persona afectada.
2. énfasis en el empleo: el empleo pasa a ocupar un lugar central en tanto forma de inclusión social, el objetivo de las políticas activas de empleo es lograr a partir de éste la participación y la autonomía económica.
3. el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a estar condicionado por la actitud y el comportamiento de cada individuo. De esta manera, el “merecimiento” se convertiría en el eje central de la propia condición de ciudadanía.

De acuerdo a Serrano la intervención del Estado en este paradigma responde “a argumentos liberales (austeridad presupuestaria, reforzamiento de las fuerzas del mercado) y socio-demócratas (potenciación y desarrollo del individuo)” (Serrano, 2005, pág. 238).

El Estado interviene, pero cambia la naturaleza: focaliza en la oferta de la mano de obra y su función sería de acuerdo a la autora la “socialización de conductas”, entendido como la “creación de las condiciones y actitudes adecuadas para la adaptación en una economía en constante flujo. Su rol sería el de motivar, enseñar a hacer vendible y atractiva a la fuerza de trabajo, hacerse empresario de uno mismo” (ibídem, pág. 236)

Por otra parte, la autora señala que los países centrales legitiman esta intervención, subraya el “carácter incontrolable de los procesos de globalización e internacionalización económica” (Serrano, 2005, pág. 231). Este punto de vista argumenta “la adaptación a las leyes del mercado y a sus demandas de desarrollo tecnológico y determinismo competitivo aparece así naturalizada (...) un rasgo dominante de este discurso es la naturalización de las transformaciones sociales y, con ésta, la omisión del carácter político de éstas” (Ibídem, pág. 232).

De esta forma entiende imposible la regulación de los acontecimientos y el riesgo aparece como “inevitable”. En esta coyuntura, establece la necesidad de estimular la “habilidad” y capacidad de acción las personas, de modo que puedan adaptarse a las demandas en los sectores productivos (Serrano, 2005)

Por su parte Brown entiende que el paradigma está sustentado en un conjunto de nuevas representaciones y discursos sobre los problemas del mercado de trabajo y sobre las prácticas para gestionarlos.

La autora sostiene que desde la perspectiva keynesiana el problema de desempleo es “conceptualizado como cíclico, cuya solución radica principalmente en el desarrollo de una política macroeconómica heterodoxa que fomente el desarrollo regional y la creación de empleo” (Brown, 2016, pág. 22). Sin embargo, para esta coyuntura, la desocupación “deja de estar ligado a variables macroeconómicas y es entendido a nivel microsocioal, considerado que el problema responde a características particulares de los individuos o de las unidades productivas.” (Ibídem, pág. 23). Tiene como principio articulador el fomento de la agencia individual –autonomía²⁶ económica- en el entendido que optimiza la posición individual en el mercado.

²⁶ Como propiedad individual

Por su parte, Crespo (2009), entiende que se asiste a la drástica transformación de la interpretación del problema del desempleo. La nueva dirección dada a las políticas, y en particular, este Paradigma, muestra la lectura del problema en términos “morales”, más que políticos y/o sociales. Ante esto, resulta central la regulación de la conducta de búsqueda y de disponibilidad para el empleo del desempleado, considera el trabajo una obligación “moral” (Crespo, 2009, pág. 95). La autora señala que el desempleo, en este escenario, pasa a ser interpretado como fracaso personal frente al proceso de adaptación del individuo en un nuevo contexto tecnológico y competitivo.

Como ya se señalara las transformaciones en el mercado de trabajo y el modelo de “Acumulación Flexible” (Harvey, 1990) han generado procesos de modificación del papel que juegan los sujetos en el proceso productivo. Los individuos, tanto trabajadores como desempleados, han pasado de ser meros ejecutores del proceso de producción, a poner en juego su subjetividad y voluntad en el proceso de trabajo. Estas nuevas demandas, implican la construcción social de nuevos sujetos-trabajadores, que deben actuar con autonomía y responsabilidad (Crespo, 2009, pág. 83)

El autor profundiza sobre los efectos del “Modelo de la Activación”, y considera como caracteriza la “psicologización política del trabajo” (Crespo, 2009, pág. 83). Este proceso consiste básicamente en la transformación de los problemas sociales en déficit personales, y por tanto, en problemas individuales.

En referencia al Estado, su función principal será promover la “empleabilidad”, es decir, “proveer al individuo de las herramientas adecuadas para facilitar la gestión individual del riesgo, más que protegerle frente a éste (...) la intervención del Estado cambia de naturaleza. Más que dirigirse al refuerzo de las condiciones políticas e institucionales para la redistribución de la riqueza, se encamina a afirmar responsabilidades personales, influir en incentivos, doblegar voluntades. Los problemas políticos se transforman así en cuestiones de motivos y voluntades personales” (Crespo, 2009, pág. 96).

En las políticas sociales el Paradigma se traduce con una concepción de ciudadanía como un estatus que un individuo tiene que ganar. La ciudadanía es determinada por la conducta, por elecciones y actitudes, a su vez su concepto es redefinido: “(...) pasa a ser entendida

como un estatus contingente, que tiene que ser ganado, y que se centra en las responsabilidades individuales más que sociales” (Crespo, 2009, pág. 99)

De acuerdo al planteo de la autora, esta nueva perspectiva constituye un nuevo sujeto político, que indica el tránsito de un sujeto ciudadano, entendido como sujeto de derechos civiles, políticos y sociales, al que se transformaría en un individuo que “hay que activar” (Crespo, 2009), el ejercicio de su plena ciudadanía está determinado al cumplimiento de obligaciones que se vinculan a elementos psicológicos y morales: motivación, actitudes personales, y la buena voluntad.

Los recientes cambios en el modelo de acumulación, han ido acompañados por transformaciones discursivas sobre el trabajo, pero también generó la difusión de nuevos conceptos como: empleabilidad, competencias, y activación, junto a nuevas manifestaciones en el sistema de protección social y un mayor énfasis puesto en el “gobierno de las voluntades” (Crespo, 2009).

Los diversos programas y dispositivos implementados en los distintos países de Europa y EE UU muestran que el “Modelo de la Activación” presenta características particulares en cada país. De acuerdo a Brown, este paradigma contempla diversidad de dispositivos, y por ello se puede encontrar vasta literatura sobre “tipologías” del modelo. Sin embargo, la autora cita a Moreno y Serrano Pascual (2007), indica dos grandes “polos” del “Paradigma de la Activación”: denominados; “workfare ofensivo” y “workfare defensivo”.

El “workfare defensivo”; hace referencia a las “distintas formas de desincentivar la permanencia de los trabajadores en los sistemas de protección social. Este modelo aparece influenciado por la visión individualista de la pobreza a partir de la cual se asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es resultado individual, basada en el cálculo racional y económico” (Brown, 2016, pág. 29).

Por otra parte, el “workfare ofensivo” se caracteriza por “aquellos programas que buscan adaptar la fuerza de trabajo desocupada a los requisitos del mercado laboral y así incrementar su empleabilidad y capital humano. Se encuentran aquellos dispositivos que buscan generar un círculo de habilidades y *empoderamiento* de los beneficiarios (a través de sistemas de educación, capacitación y formación profesional)” (Brown, 2016, pág. 29).

Luego de describir qué dispositivos forman parte del “Modelo de la Activación”, y cuáles son sus principales objetivos, se evidencia la búsqueda por aumentar el capital humano y la empleabilidad de las personas, por este motivo se analiza brevemente uno²⁷ de los puntos de sustentación: la empleabilidad, en el entendido que es pilar en esta estructura.

El concepto de empleabilidad

Las políticas y programas vinculados al “Paradigma de la Activación” asumen formas diversas: “Workfare ofensivo”, “Workfare defensivo”, entre otros. Pese a esta heterogeneidad, el modelo focaliza en “la modificación de atributos y hándicaps, identificados como obstáculos individuales para una mejora de las condiciones de “empleabilidad” de ciertos segmentos de la clase trabajadora” (Vecinday y Carballo, 2016). Por este motivo se profundiza en el desarrollo del referido concepto.

Se abordan las conceptualizaciones de 1980 hasta comienzos del siglo XXI, por ser el momento histórico donde comienzan las transformaciones del mercado de trabajo; presenta el limitado crecimiento de los puestos de trabajo y la excesiva oferta de trabajo, generan el crecimiento de las tasas de desempleo y el debilitamiento de la capacidad de negociación de los sindicatos (Campos, 2003).

La palabra empleabilidad o employability, deriva de la fusión inglesa entre las palabras employ (empleo) y hability (habilidad), en su significado involucra un conjunto de aptitudes y de actitudes que habilitan en un individuo la oportunidad de ingresar a un puesto de trabajo y de permanecer en el (Campos, 2003).

La Organización Internacional del Trabajo lo define como las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se presenten con miras de encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (OIT, 2018)

Para Aronson (2005) a partir de 1980 la educación, en el sentido de “adquisición de conocimientos generales y especializados”, cede su lugar a la competencia para enfrentar la “incertidumbre”. En la actualidad, la formación busca estimular la posesión de

²⁷ Por motivos de extensión, este estudio desarrolla uno de los puntos de sustentación del Paradigma.

habilidades como: el trabajo en equipo, la adaptación a los cambios tecnológicos y productivos y la obtención de destrezas para utilizar las tecnologías de la información.

A partir de la época del 90, se observa la presencia del concepto en los organismos como la OCDE, el BID, comenzaron a difundir la nueva propuesta programática, enfocada en el concepto de la empleabilidad, que involucra: los conocimientos, las competencias y los atributos individuales, que resultan relevantes para la actividad económica (Campos, 2003).

Esta perspectiva, tiene énfasis en habilidades nuevas o de corte más subjetivo: “las características que deben tener las personas para conseguir un empleo no se vinculan únicamente con la educación formal o técnica, sino justamente a habilidades vinculados con capacidades no técnicas como la formalidad, la actitud positiva hacia el trabajo, la capacidad de cooperación, las habilidades afectivas, el buen trato, etc.” (Brown, 2016, pág. 39). Aronson (2005) indica que el concepto enfatiza en la formación para afrontar eficazmente situaciones complejas, resolver problemas, actuar creativamente y tomar decisiones.

Capítulo 5: Principios del “Paradigma de la Activación” presentes en las políticas de empleo del INEFOP: caso Programa Projoven.

Es importante aclarar que el Consejo Directivo del INEFOP, en agosto de 2013 adoptó la decisión de hacer una reestructura interna por Resolución 226/13, acta 54/13. La implementación de la misma se realizó en el correr del año 2014 – 2015, coincidente con la redacción del presente documento. En particular, un cambio fue que el Programa Projoven deja de ser denominado de esa forma en el organigrama, pero continúa la aplicación de su diseño y metodología en las modalidades dirigidas a jóvenes. Por este motivo no se invalida los supuestos de base sobre las políticas activas de empleo para el grupo etario, y se decide continuar el estudio con la política mencionada.

Este capítulo presenta en términos generales el ex Programa y describirá cómo incide el “Paradigma de la Activación” en el Instituto y particularmente en los programas dirigidos al empleo juvenil.

Descripción del Programa Projovent (1997-2014)

Projovent era un Programa de alcance nacional para la “formación e inserción laboral y/o reinserción educativa de jóvenes que se encuentren desvinculados del sistema educativo y/o que no están trabajando (INEFOP, 2012, pág. 10). Tenía énfasis en poblaciones que presentan especiales vulnerabilidades en el “acceso al empleo, la calidad y la permanencia”. Está dirigido a jóvenes de ambos sexos, entre 18 y 29 años, con limitada o nula experiencia laboral.

Presentó como principal objetivo “apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades de inclusión social mediante procesos de capacitación efectivamente articulados con el mercado de trabajo y a través de dos vías: la inserción laboral y la reinserción o continuidad educativa”²⁸. Buscó mejorar “las oportunidades de empleo”, mediante procesos que combinan “formación en habilidades generales para el trabajo (o para la vida) y capacitación específica de la oferta formativa” (INEFOP, 2014, pág. 14).

El financiamiento del Programa Projovent tuvo variaciones en sus años. Pero en sus últimos años las intervenciones del INEFOP “se financian con recursos del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) que se compone mayoritariamente con las retenciones efectuadas por el Banco de Previsión Social (BPS), Caja Profesional, Caja Notarial y Caja Bancaria y por aporte de rentas generales establecido en el artículo 21 de la ley 18.406” (INEFOP, 2014, pág. 10)

Existen diferentes modalidades de cursos –ver anexo 6-, y su duración varía de tres a cinco meses aproximadamente²⁹. Se caracterizaron por ser cortos, adaptados a las necesidades del mercado, los componentes principales eran: capacitación técnica y profesional, que incluye formación en habilidades necesarias para la búsqueda, obtención y sostén de un empleo formal: *“lo primero es dotarlo de determinadas competencias básicas para presentarse a un empleo (...) Después se focaliza en los comportamientos sociales, después que están un trabajo a mantenerlo: aceptación de reglas, manejo de la autoridad, el relacionamiento con los otros”* (Informante 1, 2015)

²⁸ Información extraída de la página web de INEFOP: <http://www.inefop.org.uy/Capacitarse-Old/Jovenes--PROJOVEN-uc28 2/3> Última Vez, 28/04/2018

²⁹ Existen distintas modalidades de capacitación que se diferencian por el nivel duración de los cursos; con ello se busca atender la heterogeneidad de dificultades de distintos grupos de jóvenes. Así por ejemplo, para algunos casos, se contempla ofrecer simplemente una orientación básica mientras que para otros, se prevé un curso de capacitación para alguna ocupación específica y/o horas de entrenamiento en una empresa como la capacitación complementaria en el caso de ser considerado.

Todos los cursos incluían “talleres de orientación laboral y social³⁰, un taller de orientación ocupacional y vocacional “que prepara a los jóvenes para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo” (INEFOP, 2012, pág. 12)

La capacitación para la formación laboral, desarrolló cursos de “capacitación complementaria” con carga horaria mínima de 40 horas y máxima de 100, de acuerdo a las necesidades de los jóvenes. Estaba destinada a “reforzar aspectos considerados necesarios para lograr la inserción laboral y/o reinserción educativa en jóvenes que presentan déficit en su educación formal” con objetivo de “trabajar el fortalecimiento de la lectura, escritura, cálculo, comunicación, alfabetización digital, etc., con un enfoque teórico - práctico articulados e integrados a los demás componentes de la capacitación técnica” (INEFOP, 2002, pág. 09).

Otro componente del proceso, fue la realización de la práctica no remunerada, que variaba de acuerdo a la ECA – con extensión máxima de 5 días -. Finalizada la etapa de aula, se continúa con apoyo a la inserción laboral y/o reinserción educativa, por medio del acompañamiento individual de “situaciones personales que obstaculicen el acceso y sostenimiento de la experiencia por parte de los/as jóvenes.” (INEFOP, 2014, pág. 14). Los acompañamientos podían variar de 8 a 10 meses, y este último caso corresponde a modalidad 1; jóvenes desempleados con primaria incompleta.

La etapa final de la capacitación laboral, correspondía a la supervisión de los cursos en aula y posterior inserción laboral y/o educativa. INEFOP define inserción laboral cuando la ECA gestiona un puesto de trabajo en el sector privado para un participante relacionado con el curso que se realiza, siempre que no supere el plazo de 8 meses de terminada la instancia de aula y prácticas (y 10 meses cuando se trate de cursos dirigidos a personas con ciclo básico incompleto). Al respecto, INEFOP tenía exigencia del 45%, mínimo, de inserciones laborales:

“se computará las inserciones laborales en las cuales la persona permanezca por un periodo mayor a 3 meses y 1 día en un puesto de trabajo formal. Para las ocupaciones de tipo zafral se considerarán 3 meses de aportes sociales en un total de 7 meses (con un máximo de tres contratos). En todos los casos se requerirá un mínimo de 13 jornales mensuales de 4 horas como mínimo” (INEFOP, 2016, pág. 50) - ver anexo 8-

³⁰ Desde INEFOP, indica que los talleres, apoyan a la construcción de un proyecto educativo, laboral y personal, adquirir o mejorar las características relacionadas, el fortalecimiento de hábitos y actitudes acordes con el ambiente laboral, los prepara para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo. (INEFOP, 2016)

El programa, al igual que las modalidades actuales, es ejecutado por entidades de capacitación del mercado, en referencia a las ofertas de formación ofrecidas por las Entidades de Capacitación Laboral -ECAs-. En 2014, dejaron de realizar llamados públicos de licitación de ofertas de formación, *“para pasar a una propuesta más abierta, en donde las diferentes ECAs pueden presentar, en cualquier momento del año, propuestas y programas de capacitación según las demandas identificadas en territorio, de acuerdo a la detección de necesidades específicas que entiendan pertinente presentar a INEFOP.”* (INEFOP, 2014, pág. 13)

Por otra parte, en referencia al perfil de los participantes en las ECAs entrevistadas, se constata que el núcleo duro jóvenes con especiales vulnerabilidades sociales y económicas, en el acceso, calidad y permanencia al mercado de trabajo, no tienen notoria participación en los cursos. El nivel de instrucción de los participantes refiere a *“óto de primaria en situación de precariedad social pero con necesidades básicas satisfechas, pueden tener debilidades, pero en general son jóvenes que tienen un nivel básico garantizado, es decir, llegan al programa de alguna manera, no somos nosotros que vamos a las situaciones más complicadas a traerlo”* (Informante1, 2015). Al mismo tiempo indican que las situaciones de *“extrema pobreza no llegan al curso, antes en sus inicios sí, pero actualmente no, vienen algunos con problemas de consumo, pero menos que antes”* (Informante 2, 2015)

En referencia a la visión de los actores entrevistados, argumentan que ésta situación se genera por el tipo de convocatoria y/o la metodología de inscripción, la cual puede ser realizada por el joven vía web, en los Centros Públicos de Empleo, CEPEs, o en las ECAs. Esto hace que el perfil que se inscribe sea heterogéneo, y la población objetivo planteada en el diseño, no participe: *“hay un desdibujamiento, es como si una red se achicara, (la metáfora de la pesca) como si uno achicara mucho los cuadritos de la red, bueno vas a atrapar muchos más peces pero los criterios se van perdiendo”* (Informante 3, 2015)

Los coordinadores de INEFOP indican que la población en situación de pobreza accede al programa por derivación de otras instituciones que tienen un proceso de trabajo con ellos: Casa de la Mujer, El Abrojo, Gurises Unidos, Manos Libres, entre otras. Destaca que la participación de este grupo etario es reducida en la formación.

¿Cómo incide el “Paradigma de la Activación” en el programa?

De acuerdo a la hipótesis sostenida, existiría incidencia del “Modelo de la Activación” sobre el enfoque teórico - metodológico de las políticas de empleo del INEFOP. En este apartado se describe los principales hallazgos con respecto al tema.

La reforma³¹ del organigrama y contenidos del INEFOP que comienza en 2014, estaría influenciada por este paradigma. Muestra de ello es su nueva propuesta de intervención: “busca trascender el papel de financiador de ofertas de capacitación, para tener un rol más activo en los procesos de desarrollo de la formación profesional” (INEFOP, 2014, pág. 11). Este estudio, observa la incidencia de los contenidos del Paradigma en referencia a la participación estatal, en el entendido que el sistema de protección social presente en el programa responde a la lógica de un “Estado Activo” (Brown, 2016) que tiene como principal instrumento las políticas activas de empleo, como es el Programa Projovent y no las políticas pasivas.

El objetivo del “Estado Activo” es brindar herramientas a las personas para que gestionen sus problemas y se transformen en “empresarios de su propia vida” (Brown, 2016). Se puede observar cierta incidencia dado que el Programa *“parte de la base doctrinal de que debe prepararse a la población para su inserción en el mercado, antes que protegerla de las fluctuaciones del mismo”* (Naranjo, 200, pág. 07).

El INEFOP sostiene la existencia de un contexto nacional de “crecimiento sostenido de la economía y la inversión” asumen un “cambio técnico, la agregación de valor y profesionalización del trabajo” que implica un desafío para la formación profesional y la educación: “adecuar a los trabajadores/as a estas transformaciones acompañando los cambios y evitando la exclusión por falta de formación adecuada.” (INEFOP, 2014, pág. 11). Por lo descrito, se observa cierta coincidencia en lo citado por Serrano, en referencia a “la naturalización de las transformaciones”, se considera inevitable el cambio, y se plantea la estrategia de dotar de competencias a la población para que puedan adaptarse a las demandas en los sectores productivos (Serrano, 2005)

Sería un indicador del denominado “workfare ofensivo” (Brown, 2016), la búsqueda del programa en adaptar la fuerza de trabajo desocupada a los requerimientos y necesidades

³¹ El Consejo Directivo del INEFOP adoptó la decisión de hacer una reestructura interna, como se establece en la Resolución 226/13, Acta 54/13 de dicho organismo, con fecha 15 de agosto de 2013. La implementación de la misma se realizó en el correr del año 2014

identificadas en los sectores productivos del país. El individuo es concebido como un sujeto autónomo que necesita activos (competencias) y así aumentaría su empleabilidad.

La perspectiva teórico metodológico señala al menos tres elementos de incidencia en el Programa: “aumento de la individualización”, “énfasis en el empleo” y cambios en la “ciudadanía” (Serrano, 2005).

En primer lugar, este trabajo observa el “aumento de la individualización”, en el entendido que se focaliza en la dimensión individual: conductas y actitudes y no en las desigualdades estructurales que generan distribución inequitativa. Esta situación involucra: mayor “personalización” (Moreno y Serrano Pascual, 2007) de las intervenciones y mayor participación de los jóvenes en la solución de los problemas de empleo.

Un ejemplo es el proceso de capacitación de la política de empleo, integra “formación en habilidades generales para el trabajo (o para la vida); capacitación específica en algunas de las múltiples opciones que integran la oferta formativa” (INEFOP, 2014, pág. 11) Focaliza en 7 competencias que responden a la lógica de “aumento de la individualización”:

1. Capacidad de ser asiduo (“*no faltar, la asistencia, la puntualidad,*”) apoyado en a la capacidad de responsabilidad.
2. El compromiso. Compromiso ético del joven con el trabajo, “ética de trabajo”
3. La disposición para el aprendizaje
4. Capacidad de trabajo en equipo
5. La iniciativa y el espíritu emprendedor
6. Capacidad de comunicación
7. Capacidad de resolución de conflictos. Es necesario saber detectar los elementos relevantes y encontrar los pasos que hay que seguir para poder solucionar el problema

Al respecto, la importancia atribuida en el Programa a las competencias básicas y transversales indica la lectura de los problemas del mercado de trabajo en términos de carencias personales, ésto genera tendencia a la “psicologización de los problemas sociales” (Crespo, 2009), reduciéndolos a problemas individuales. Este elemento evidencia claramente la incidencia del Paradigma en el Programa, “se prioriza la adquisición de habilidades y destrezas, y en particular de habilidades transversales que promuevan la empleabilidad³²”.

³² Información extraída de la web de Projoven www.projoven.gub.uy, última vez 5 de noviembre de 2018 hora 20:25

Otro ejemplo es el componente de “capacitación complementaria”, el cual focaliza principalmente en el desarrollo de competencias básicas. En el Programa estos aspectos son identificados como imprescindibles para la inserción laboral de los jóvenes.

En segundo lugar, Serrano (2005) destaca el énfasis en el empleo, como lugar central de las políticas activas. Si bien el Programa Projovent busca generar dos procesos fundamentales: “la inserción laboral y la reinserción o continuidad educativa” (Web INEFOP), este trabajo observa de acuerdo a los aportes de la Unidad de Asesoramiento Estratégico, UAE, del INEFOP, que el programa establece como prioridad uno de los elementos; la inserción laboral, “tienen como componente clave la inserción laboral--al ser destinados a la demanda de trabajo y a la inserción de la población vulnerable--” (UAE, 2013, pág. 02)

En tercer lugar, puede observarse mayor énfasis en la responsabilidad individual y la autonomía personal, “la ciudadanía ya no se interpreta en términos sociales, como un mecanismo de protección frente a los riesgos económicos, sino en términos individuales: el derecho a la protección viene determinado por la conducta, las elecciones, las actitudes y las motivaciones del individuo” (SIIS, 2011, pág. 63). Al respecto, este estudio observa que se enfatiza más en la acción o inacción del ciudadano individual, con énfasis en las características particulares de los individuos y no como consecuencia del modo de acumulación.

De acuerdo al Plan estratégico 2017-2019, la política es parte de los componentes de la Directriz del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020: “Cultura de Trabajo para el Desarrollo” (INEFOP, 2017, pág. 21). De acuerdo a lo descrito este estudio observa que la política de empleo, tiene tendencia a focalizar con mas énfasis en los lineamientos que entienden a los individuos como “agentes de cambio (...) un nuevo perfil de trabajador, creativo e innovador, responsable e involucrado” (Directriz, 2015, pág. 01)

La políticas expresan tener puntos de sustentación fuertes en el Paradigma, ejemplo de ello es el énfasis dado a la noción de empleabilidad, definida por informante calificado 1 como *“competencias técnicas, sociales, transversales de cultura de trabajo en calidad suficiente para que la persona pueda conseguir, con el apoyo de la institución o sola, un empleo y pueda sostener un empleo formal de calidad en el mayor tiempo posible o el tiempo que quiera, o mejorar la posibilidad de empleo”*

Capítulo 6: La inclusión social en los intersticios del Programa Projovent

Este capítulo tiene como objetivo analizar la incidencia del programa sobre la mejora de la inclusión social de los jóvenes. Finalmente, luego del análisis a partir del marco teórico, se desarrollaran las reflexiones finales.

Esta monografía comparte con Subirats (2010) el carácter multifactorial de estar socialmente incluido, por motivos de extensión, se focalizara en uno de las esferas de inclusión social: el mercado y la producción de valor, y en particular, en el acceso al empleo formal. Se decide hacer foco en el análisis de la política de empleo y considerar la inserción laboral de los jóvenes en situación de vulnerabilidad socio económica, así como las dificultades que aparecen en ésta.

La perspectiva sostenida por este estudio entiende que la inclusión social tiene como condición necesaria -pero no suficiente- el acceso al empleo. Leal (2010) sostiene que estar ocupado no necesariamente es sinónimo de estar incluido socialmente, observa que determinadas condiciones de trabajo sitúan al individuo más cerca de condiciones de desintegración. Condiciones como; la estabilidad laboral, la remuneración suficiente (considerando el valor del salario mínimo), el trato justo, el trabajo decente, la protección social y el derecho a la organización, entre otros, son factores fundamentales para determinar si los jóvenes logran estar plenamente incluidos por medio de un empleo.

Del análisis de los objetivos, de la implementación del programa y de acuerdo a lo relevado en las entrevistas, se puede establecer que la política, desde su diseño, está dirigida a los jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica, y las ECAs cuentan con cupos para la capacitación, demuestra flexibilidad por parte del INEFOP en la cantidad de cupos por curso: entre 20 y 29 jóvenes aproximadamente³³.

Es importante destacar que las posibilidades de capacitación, si bien muestran una tendencia creciente, son reducidas en relación a la población total, del 1997 hasta el año 2013 la UAE sostiene que se han capacitado 25.000 jóvenes, mientras que para el periodo 2010-2013 (inclusive) atendió un total de 9.568 jóvenes.

Para el mismo periodo la población joven total asciende a 615.511³⁴, en referencia a los jóvenes pobres, se considera la distribución por quintiles de ingreso de los hogares entre 18

³³ En los documentos institucionales no se explicita la cantidad de cupos.

³⁴ Para el grupo etario de 18 a 29 años según censo 2011.

– 24 años, los dos primeros quintiles³⁵ corresponden al 54 % aproximadamente –ver anexo 9-, es decir, 332.375 jóvenes, esto indica que participó el 2,8 % aproximadamente de un grupo etario que representa el 10% de la población total.

Por lo descrito el impacto del programa se vuelve limitado dado su bajo porcentaje en el total de los dos primeros quintiles, población que presenta mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo formal, la cual para el año 2014 representa el 54,9 % para los dos primeros quintiles de ingresos (Datos extraídos del Mirador INEEd³⁶)

De acuerdo al estudio en las ECAs, en los cursos cerrados administrativamente en el año 2014, evidencian mayor heterogeneidad de jóvenes participantes en comparación con el perfil propuesto por el INEFOP, y todas destacan que la participación de los colectivos en situación de vulnerabilidad social y económica es mínima.

Esto implica que aunque los jóvenes pertenecientes a los quintiles más bajos, son los que sufren mayores dificultades a la hora de ingresar al mercado de trabajo formal, en el escenario de las ECAs seleccionadas, no se observa con claridad la participación de este grupo etario en el Programa. Por lo señalado, se visualiza insuficiencia de mediaciones en las políticas del INEFOP para lograr que los más vulnerables se integren.

En relación a la capacitación laboral, las tres instituciones entrevistadas parten de la base común estipulada en los lineamientos del INEFOP, en referencia a los componentes de la capacitación, se inscribe en un saber basado en las competencias: básicas, profesionales, y transversales. Las competencias básicas según los entrevistados son; lectoescritura y cálculo matemático, las competencias específicas atañen al rubro escogido para la capacitación. Entienden que las competencias trasversales son fundamentales en la inserción y demandadas por parte de los empleadores, están relacionadas con; las actitudes, la comunicación, la presentación, el trabajo en equipo, ente otros, y existen permanentemente en los cursos. A su vez las ECAs indican que el acompañamiento durante el proceso de inserción también es un elemento demandado por los empresarios – ver anexo 10-.

³⁵ Este estudio considera los dos primeros quintiles de ingresos como grupos que necesitan la política de empleo del INEFOP, por considerarse jóvenes con rezago educativo y situación de pobreza, por tal motivo no se realiza el cálculo sobre el total de la población joven

³⁶ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, dato en base a ENAJ y Censo 2011. Mirador web, última visita 27 de septiembre de 2018. Hora 02:17 p.m

Para los informantes calificados el objetivo más importante, es dotar de activos transversales a los jóvenes, relacionados con aspectos actitudinales y habilidades para el empleo, que signifiquen cambios positivos en su empleabilidad, en el entendido que las *“competencias profesionales pueden ser aprendidas en el trabajo”* (Informante 4, 2015). Por este motivo, se observa un especial énfasis en la socialización laboral, por medio de las competencias transversales y no tanto en el contenido técnico-profesional de la formación.

El proceso de formación de las entidades, busca generar un nexo entre la oferta y la demanda de mano de obra, preparar a los participantes del programa de acuerdo a los requisitos de los sectores productivos, pero sin modificar los criterios de ingreso demandados por los empleadores, por este motivo, adapta a los jóvenes a ese contexto.

Por otra parte, Barrera (2006) sostiene que la inserción laboral de los participantes está determinada por la intermediación laboral y el “vínculo” de ECA con el sector empresarial, “los puestos de trabajo son resultantes de la negociación y relación de la ECA con las empresas” (Barrera, 2006, pág. 16). Las instituciones expresaron que el sector empresarial las visualiza como bolsa de trabajo que ofrece futuros empleados con las competencias requeridas. En este sentido, se evidencia que el determinante principal de la contratación laboral resulta ser habilidades transversales para el mundo de trabajo. Esta situación tiene como correlato que el joven no necesariamente se inserte en el rubro capacitado.

En referencia a lo descrito, existen variaciones en cada institución. Las ECAs argumentan tener fuerte vinculación con las empresas, dos indican que los participantes acceden a empleos en el mismo lugar del aprendizaje en la empresa, mientras que en la restante no generan inserciones en el lugar de pasantía ni en el plano capacitado.

Un aspecto no contemplado en el diagnóstico del programa se vincula con la selectividad previa a la contratación de las empresas. Entiende Gallart (2001) existe cierta tendencia de los empleadores de “descremar” o elegir a los mejores, según el tipo de conocimientos, ideas, valores, habilidades, incorporadas, evidencia prácticas discriminatorias, dado la existencia de prejuicios por parte de las empresas para contratar a los jóvenes, sobre todo referidos a la presencia física y/o actitudinal: asiduidad, ausentismo, posibilidad de conflictos, falta de acatamiento a normas

El modelo de inserción propuesto por el programa, busca mejorar la posición de los jóvenes en la “fila de espera” (Brown, 2016) pero no garantiza que el ingreso al mercado

laboral se efectivice, ni interviene para superar las tensiones que lo imposibilitan. Ofrece a los jóvenes que han quedado al margen del sistema educativo y laboral, en la “periferia” (Harvey, 1990), capacitaciones que les permitan –en el mejor de los casos- inserciones rápidas en el mundo del trabajo; pero no se alteran las causas que producen la desigualdad en éstos. Se propone gestionar las manifestaciones de la crisis, no combatirla (Castel, 1997).

Con respecto al objetivo de aumentar las probabilidades de inclusión social de los jóvenes, el Programa actúa por medio de dos dimensiones: la inserción laboral y la reinserción educativa. En este sentido los ámbitos donde promover la inclusión abarcan tanto la esfera educativa como laboral.

Como se definió, uno de los mecanismos o espacios de inclusión social es la inserción laboral formal. Los cursos del Programa Projooven cuentan con dispositivos e incentivos para la inserción laboral de los participantes, se caracteriza por el pago por cada una de ellas (10% o 20% del total del costo del curso) que se libera al llegar a un mínimo preestablecido de inserciones. Se dispuso inicialmente la exigencia del 45% durante tres meses en un puesto de trabajo formal, 9 jóvenes sobre un total de 20 participantes por grupo aproximadamente.

El proceso de inserción laboral, cuenta con el acompañamiento de la ECA, es fundamental destacar que este queda a criterio de cada entidad, con diferentes metodologías según el tipo de institución. Por una parte, algunas se atienen al periodo de tres meses, contabilizan los respectivos recibos de sueldo. Este procedimiento se observó en organizaciones con fines de lucro, que limitan el acompañamiento a los tres meses exigidos por INEFOP. Por otra parte, se evidencia instituciones con componentes de desarrollo integral u ONG, que denotan de un mayor énfasis en el acompañamiento: realizan entrevistas individuales y/o grupales, y talleres sobre la inserción laboral en la empresa.

Uno de los objetivos de este estudio, conocer los impactos del Programa, se vio limitado por la insuficiencia de documentos actualizados referidos a su sistematización y evaluación. Los informes refieren a la cantidad de inserciones y no a la calidad del empleo al que acceden. De igual forma, se pudo profundizar sobre las inserciones laborales en las

ECAs³⁷ seleccionadas, por medio del acceso a documentos internos de procesamiento de datos y la información proporcionada por las entrevistas.

La inserción laboral durante el periodo de implementación el Programa Projovent maneja un guarismo de 50 % (UAE, 2013, pág. 1) –ver anexo 1 -. Se destaca que el promedio no registra las variaciones de los resultados en diferentes periodos de la economía y mercado laboral del Uruguay, entre las distintas modalidades y los desempeños diferenciados en las ECAs.

De acuerdo a las ECAs entrevistadas los cursos cerrados en el año 2014:

ECA 1	27 de 29 jóvenes / no necesariamente en el rubro capacitado	80-90%
ECA 2	10 de 21 jóvenes / vinculación con el rubro	45-50%
ECA 3	9 de 22 jóvenes / vinculación con el rubro	50%

“la mayoría de las instituciones llegan a 45 % en un mercado formal, con el cuarto recibo con todas las formalidades, hay otros tantos jóvenes que se insertan sin tanta formalidad, pero que para ellos desde lo cualitativo es un diferencial, por ejemplos: trabajos zafrales o jornales, a veces pasa que eso es lo que puede sostener, y no puede sostener un empleo de todos los días, pero a veces por ser la primera entrada al mercado laboral, pasa mucho con los egresados de junta nacional de drogas, donde pueden sostener un trabajo de jornales y no de 40 horas mensuales” (Informante 1, 2015)

Por otra parte, la reinserción educativa en el Programa Projovent aparece como objetivo, y como un mecanismo para la inclusión social. Respecto a esto, en su diseño la política propone “apoyar y estimular a las jóvenes y los jóvenes en la definición de un proyecto educativo real a corto, mediano o largo plazo, que considere el retorno al sistema educativo como la oportunidad para el mejoramiento de las posibilidades de empleabilidad” (INEFOP, 2010, pág. 12). Sin embargo de acuerdo a las entrevistas realizadas, en la práctica de las ECAs no se observan mecanismos para concretar este propósito y aparece como subsidiaria de la inserción laboral, como herramienta para mejorar las posibilidades de obtener un empleo.

Por tal motivo si bien Projovent destaca la importancia de la dimensión educativa, no se observan claramente mecanismos y estrategias para el logro de las inserciones en el área. Se pudo visualizar que la proyección al sistema educativo formal se encuentra determinada

³⁷ Es importante destacar, diferentes niveles de sistematización en las ECAs, en algunos casos se aportó un detalle de la retención, inserciones, tipo de inserción, mientras que en otro un porcentaje de las inserciones laborales y una aproximación al rubro donde se efectivizó.

por la decisión personal del participante. Y a su vez ésta está condicionada por el perfil socioeconómico del joven, en el entendido que los jóvenes de menor nivel de ingreso participan del programa con el objetivo de ingresar al mercado de trabajo, mientras que los participantes con menores niveles de necesidad optan por la reinserción educativa y postergan su inserción laboral.

Esta situación dificulta el objetivo de la inclusión social en los términos aquí planteados, en el entendido que habilita “brechas de expectativas” (Hopenhayn, 2008), y crece la asimetría entre capacidades y oportunidades, así como aumentan las desigualdades intrageneracionales. Existen jóvenes que deciden incrementar su formación y con ello aumentar las posibilidades de contar con redes que ayudaran a desarrollar su proyecto de vida, mientras otros ingresan de forma prematura al mercado laboral, sin culminar estudios básicos, superiores o referidos a un oficio, encontrándose con mayores posibilidades de transitar en la “periferia” de la estructura ocupacional (Harvey, 1990).

Reflexiones finales

Del análisis de los documentos, objetivos, implementación y entrevistas, este estudio observa como en torno al “Paradigma de la Activación” se están articulando las respuestas que se consideran necesarias para enfrentar a los nuevos desafíos económicos, al respecto se puede observar como tendencia la mayor incidencia del enfoque microsocioeconómico en el diagnóstico de los problemas de empleo.

La incidencia del “Paradigma de la Activación” implica un cambio en el significado de la protección social (Serrano, 2005), más que un instrumento de protección frente a las fluctuaciones de mercado, el principal objetivo parece ser ayudar a que los trabajadores y/o potenciales trabajadores puedan adaptarse al modelo. De este modo se pasa de un análisis político de las causas del desempleo a uno que muestra tendencia hacia el individual.

Al respecto Crespo (2009) observa la predisposición a definir los problemas sociales como problemas individuales inherentes al grupo de estudio, y confirma el supuesto de la ascendencia del “Paradigma de la Activación” en las políticas de empleo. Puede visualizarse que la política busca la distribución justa de oportunidades, en el sentido de garantizar el mismo punto de partida. Sin embargo, y de acuerdo a Serrano (2005) el significado de “seguridad” (protección frente al riesgo), principio en torno al cual se ha articulado el Estado en el modelo de acumulación precedente (Fordista Keynesiano), se transforma y pasa a significar la “capacidad de adaptación al cambio”. El objetivo de las

PAE evidencia la estrategia de creación de condiciones y actitudes necesarias para la adaptación al constante cambio.

La difusión del “Paradigma de la Activación”, se generó luego del proceso de redefinición del modelo de acumulación, este escenario genera nuevas demandas productivas y nuevas formas ideológicas de comprender los problemas sociales, y fundamentalmente muestra formas de pensar y discutir los problemas de empleo no tan ligado a variables estructurales, sino a particularidades de los individuos, como la falta de competencias demandadas por los sectores productivos. El Programa Projovent hasta su aplicación en 2015 comparte estos lineamientos, sin embargo este estudio entiende que esta situación no permite abordar el problema desde la perspectiva estructural, ni encontrar las causas sistémicas inherentes al modelo de acumulación actual.

El programa responde al enfoque de competencias, en la propuesta metodológica y contenidos de la capacitación laboral, logra visualizarse la intervención con mayor peso en las competencias técnicas de base, y en particular –y como novedad- en las transversales: conductas, actitudes, habilidades para el trabajo, entre otras. Este énfasis sería positivo si fuera acompañado con un mayor número de procesos de inserción laboral. Sin embargo, nuevamente emerge la tendencia del citado Paradigma, al observar un enfoque especialmente individualista, se promueve la noción de sujeto como individuo autónomo, que pasa a “gerenciar” su vida, y hace de las personas responsables de su biografía, al no habilitar, la política, los nexos necesarios con el mercado de trabajo.

El presente estudio observa la necesidad de acción estatal sobre las condiciones del mercado de trabajo y sobre la demanda de empleo. Considera necesario diseñar instrumentos que garanticen el acceso de los jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica –acciones afirmativas- a puestos laborales que le son negados, mediante políticas activas: pasantías a nivel público, trabajos protegidos, subsidios y beneficios a empresas privadas, que compensen, retribuyan, y estimulen al empresariado a la contratación del grupo, dado que son éstos los más afectados.

Al respecto, y considerando la baja participación de jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica, se observa insuficiencia de mediaciones de las políticas de empleo del INEFOP para lograr procesos integración social en ellos y su diversidad. Este estudio plantea una sugerencia operativa, focalizada en el ámbito local, que retome las trayectorias

de inclusión como mecanismo de integración laboral, en el acceso al mundo de trabajo, entendido como la participación en el mercado formal, que aseguren la inserción social del joven y el acceso a la seguridad social.

Es pertinente observar la implementación de la política de empleo en el territorio (en este caso se indica para el departamento de Montevideo). Se entiende pertinente la construcción de agentes/referentes territoriales, con incentivos como subsidio o pasantía con posibilidad en el sector privado, de manera sostenida en el tiempo. Los referentes pueden cumplir el rol de nexos y/o redes zonales entre los jóvenes vulnerables y el programa, o directamente la ECA.

La propuesta diseñada parte de la importancia de las redes relacionales y el capital social adquirido por el joven como mecanismos de acceso al mercado laboral. De este modo, los especialistas de diferentes oficios anclados en la zona de residencia del joven: carpintero, electricista, constructor etc., tengan más conexión con el joven en situación de precariedad, habilitando procesos de mediación y mayor participación de los jóvenes.

Este estudio sostiene que la identificación de oficios laborales más adecuados para utilizar como referentes, debe partir desde decisiones estratégicas que involucren la aplicación de la metodología Prospectiva de Escenario: de empleo y formación profesional a nivel territorial, de modo de explorar los futuros posibles o plausibles, partiendo de una exploración exhaustiva de la demanda laboral futura en el territorio, es decir, de los puestos laborales que tendrán posibilidades de inserción en el actual modelo de producción.

A los efectos de esta medida, podría proporcionar el tránsito de los jóvenes con mayores niveles de vulnerabilidad socio económica hacia los instrumentos de formación y capacitación laboral. De este modo, con el apoyo de agentes locales, y los equipos técnicos del programa, puedan entablar diálogo y acuerdos, con los sectores de actividad – productivos correspondientes para la oferta de capacitación.

La estrategia descrita podría proporcionar elementos para generar procesos hacia el mercado de trabajo formal, al tiempo que considera los diferentes mecanismos de acceso de la población objetivo a la política de empleo, de acuerdo a su realidad socio económica,

en el entendido que los procesos de inclusión social para la integración social, involucran tiempos y estrategias diferenciados.

Es necesario un enfoque territorial, dado que la mayoría de las ECAs –ver anexo 1 y 13- no se encuentran en los municipios donde se concentran la población con mayores niveles de pobreza y los jóvenes de quintiles de ingreso más bajo. Se considera que esta estrategia puede contribuir a identificar y reducir brechas y desigualdades sociales como territoriales. Al mismo tiempo que habilitaría procesos de desarrollo local y generación de empleo.

Por otra parte, la inclusión social involucra un proceso social con visión integral que abarque un trabajador productivo, responsable e involucrado, sustentado en el enfoque de competencias (técnicas y transversales), con participación estable, ciudadanía activa y relaciones sociales sólidas, pero también que el sector empresarial asuma espacios de acción, ya sea manteniendo la productividad laboral sin automatización, y como “un agente de transformación emprendedora e innovadora con los apoyos necesarios para su gestión” (Cultura de Trabajo para el Desarrollo, 2015, pág. 1), que fomente universalización del trabajo, y oportunidades laborales.

La conjunción de estos factores podría habilitar trayectorias exitosas de inserción laboral y social, pensando en procesos de inclusión como estrategias de integración social. De lo contrario pensar el fracaso de la inserción como la imposibilidad que ostenta la población joven de poder sostener los requerimientos de los sectores productivos del mercado de trabajo, parecería reforzar cierta visión individualizadora del problema, que hace recaer sobre los sujetos la exclusiva responsabilidad del acceso al mercado formal laboral.

Por este motivo se cree de suma importancia para generar cambios estructurales y de largo plazo, reconocer el problema de empleo y generar políticas donde se priorice la inclusión social de toda la población y no de una porción de la misma, se hace énfasis en la necesidad de generar lazos de solidaridad que susciten sociedades más igualitarias.

Bibliografía

- Alonso, L.E. (1999) “Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local” En Política y Sociedad. Universidad Autónoma de Madrid. (PP. 7-35)
- Amable, B. (2010) “Morals and politics in the ideology of neo-liberalism” en Socio-economic Review, N°9.
- Amarante, V. y Arim, R. (2005). “El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002”, Capítulo II en Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. OIT, Santiago de Chile, Chile.
- Amarante, V. y Espino, A. (2007) Informalidad y protección social en Uruguay. elementos para una discusión conceptual y metodológica. instituto de economía Serie Documentos de Trabajo DT 1/07.
- Antia, F. (2003) “Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas” En ICONOS/15 revista de ciencias sociales. Lucio Gutiérrez: un proyecto en disputa. Quito; FLACSO sede Ecuador pp 145 – 153 ISSN: 1390-1249.
- Antunes R (1999) ¿Adiós al trabajo? 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.
- Aronson, P.P. (2005). La "Teoría del Capital Humano" revisitada. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. La Argentina de la crisis: Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6705/ev.6705.pdf Aronson, Paulina Perla La "Teoría del Capital Humano"
- Barrera, V. (2006). Activos y estructura de oportunidades. Jóvenes y mujeres: Las desventuras de las estrategias de inserción laboral de los grupos vulnerables en el Uruguay. CLACSO, 1-37.

- Brown, B. (2016) “Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “Paradigma de la Activación” en Argentina 2003- 2013”. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 99, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre. ISSN: 1668-5245
- Bourdieu, P. (1980) “Le capital social”, en Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N° 31. pp. 2-3.
- Buxedas, M., (2002): “Exclusión social y mercado de trabajo”. Presentación al seminario organizado por ANONG, “Exclusión Social, territorio y empleo. Hacia una agenda pública de las ONG’s”. Serie Seminarios y Talleres. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR). Montevideo.
- 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
- Calvo, J.J. (coordinador) Araya, F. Cristar, C. Ferrer, M. Melgar, M. Pandolfi, J. Soto, S. Vargas, X. Villamil, L (2014) “Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación”. Fascículo 4 Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Ediciones Trilce
- Castel, Robert (1997), La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado, Ed. Paidós.
- Campos, R. G, (2003) Implicancias económicas del concepto de empleabilidad. Aportes, Mayo/agosto volumen VIII, número 023, Universidad Autónoma de Puebla, Mexico pp 101-111
- Crespo, E. (2009) Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. En psicoperspectivas.cl VOL. VIII, N° 2
- ENAJ (2013) Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y juventud Unidad de Información y Comunicación ISBN 978-9974-715-33-2 MIDES INJU.
- Harvey, D. (1990) La Condición Posmoderna, Loyola. Sao Paulo. Brasil
- Hobsbawm, E. (1998) Historia del Siglo XX. 1914-1991. Crítica, Barcelona.
- Hopenhayn, M. (2008) Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana. En Pensamiento Iberoamericano nro. 3. CEPAL, Chile.
- Instituto Cuesta Duarte (S/D) Formalización del empleo en Uruguay La Cobertura Activa de la Seguridad Social 2004 - 2012

- 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.
- Méndez, G. Senatore, L. Traversa, F. (2009) La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009 Ed. Friedrich Ebert Stiftung.
- MTSS (2011) Diagnóstico sobre Empleo Juvenil Empleo y Educación: pilares para la construcción de la trayectoria laboral de los jóvenes. Unidad de Juventud - Observatorio Mercado de Trabajo Dirección Nacional de Empleo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Responsables, Soc. Sergio Lijtenstein (Consultor) y Ec. Alvaro Brunini (OMT-MTSS)
- Martínez, J.P y Moreira, B. (2012) Desafío: el empleo juvenil en el Uruguay actual (2010–2014) Ed. Friedrich Ebert Stiftung.
- Midaglia, C. y Antia, F. (2007) “la izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social” Revista Uruguaya de Ciencia Política - 16/2007 - ICP – Montevideo
- Ministerio de Desarrollo Social (2014) Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013. Montevideo.
- Naranjo, Alicia (2002), Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los Programas Opción Joven y Projovent a través de sus experiencias de evaluación. Tesis Doctoral, en CINTERFOR Disponible: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/capfojo.pdf
- Neffa, J. (1999) Crisis y nuevos modelos productivos. En los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI. Compilador. Enrique de la Garza. Editorial. CLACSO. Buenos Aires Argentina.
- Netto J.P (1996) “Transformaciones societarias y servicios social”. En Servicio Social y Sociedad N° 50. Editora Cortez. 1996. San Pablo
- Notaro, J. (2005) La calidad del empleo en el Uruguay: 1984-2003. Instituto de Economía, IECON Montevideo, Uruguay
- Notaro, J. (2005) Empleo y desempleo en Uruguay. Instituto de Economía, IECON. Montevideo, Uruguay
- Ocampo, José (2005) "Más allá del Consenso de Washington. " En: Revista de la Facultad de Economía. Volumen 3 Número 7. Enero- Abril.

- OIT (2013) «La medición de la Informalidad: Manual Estadístico sobre el sector informal y el empleo informal».
- Perazzo, I. Rossel C. Mazzuchi G. Pintos, F. Carrasco P. (2009) “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, OPP, Montevideo.
- Rangel, R. M. Garmendia, R. Soto E. (2002) “el consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” Política y Cultura, pag. 35-64
- SiiS. (2011) Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV. SiiS - Centro de Documentación y Estudios. Disponible en <https://www.siiS.net/>
- Serrano, A. y Moreno, L. (2007) Europeización del bienestar y activación. Política y Sociedad, vol. 44, N° 2, pp. 31-44.
- Serrano, A. (2002) “El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo: Una perspectiva crítica” en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, N°21 pág. 137-149.
- Serrano P., A. 2005. «Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?». Cuaderno de Relaciones laborales, Vol. 23, núm. 2.
- Subirats, Joan. (2010) Ciudadanía e inclusión social. El tercer sector y las políticas públicas de acción social. Universidad autónoma de Barcelona. Fundación Esplai
- Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C. y Varonne, F. (2012) Análisis y Gestión de las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel ISBN 9788434400108
- Vallés, Miguel (2007): Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Cuarta reimpresión. España. Editorial Síntesis S.A
- Vecinday, L. Carballo, Y (2016) Activación y capital humano: ¿circulo virtuoso para combatir la pobreza? Jornadas de investigación FCS, UdelaR
- 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 consultadas:

- Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020: “Cultura del Trabajo para el Desarrollo”, disponible en www.mtss.gub.uy
- Bases generales para la presentación de propuestas de capacitación y de asistencias técnicas, INEFOP disponible en www.inefop.gub.uy
- http://www.inefop.org.uy/Capacitarse-Old/Jovenes--PROJOVEN-uc28_2/3
- Observatorio MIDES
http://observatoriosocial.mides.gub.uy/New_Pivot/cubos/Tasa_de_desempleo_seg_unsexo_por_quintiles_de_ingreso_Total_pais_i10217.php
- Organización Internacional del Trabajo, OIT: <http://www.oitcinterfor.org>
- INE, (2006) Empleo informal en el Uruguay. Encuesta Nacional de hogares ampliada. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Informe+informalidad.pdf/d846c914-a5cd-478b-bf3a-6674fce86ed5>
- INEFOP (S/D) “Informe estratégico de políticas públicas, la nueva institucionalidad del empleo INEFOP”, documento nro. 3 de la “Área de Gestión y Evaluación del Estado” de la OPP
- INEFOP (2013) Informe de avance “primeras reflexiones a partir del análisis de la inserción laboral en cursos cerrados del Programa Projovent en los años 2010 y 2011” Unidad de Asesoramiento Estratégico, UAE. Documento interno recibido Ley de acceso a la información pública.
- INEFOP (2014) Memoria anual. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de www.inefop.gub.uy
- INEFOP (2016) “Bases generales para la presentación de propuestas de capacitación y de asistencias técnicas” Recuperado 25 de octubre de 2015, www.inefop.gub.uy
- **INSTITUTO CUESTA DUARTE-PIT-CNT** (2013-2016). Informes varios. Recuperado el 4 de noviembre de 2018 en www.cuestaduarte.org.uy. Montevideo.