

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

EDUCACION-TRABAJO EN EL URUGUAY A TRAVES DEL TIEMPO:

**el rol de las competencias transversales en
jóvenes que transitan sus primeras
experiencias laborales**

**Nury Tola
Tutor: Pablo Hein**

2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO CONCEPTUAL	2
2. ANTECEDENTES	14
3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	19
3.1. Fundamentación	20
3.2. Objetivos de investigación	21
3.3. Preguntas de investigación	22
3.4. Hipótesis de trabajo	22
3.5. Diseño metodológico.....	23
3.6. Trabajo de campo	24
4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	27
4.1. Interinstitucionalidad	27
4.2. Competencias Transversales.....	36
4.3. Compatibilización educación-trabajo	43
5. CONCLUSIONES	48
6. BIBLIOGRAFÍA	53
7. ANEXOS	56

INTRODUCCION

La educación y el trabajo constituyen dos dimensiones que adquieren una gran relevancia en la vida de las personas. La primera puede definirse como un proceso de socialización en el cual se incorporan ciertos conocimientos que se esperan sean de utilidad a lo largo de la vida. La segunda puede definirse como la actividad mediante la cual el ser humano obtiene, desde el punto de vista económico, sus medios de subsistencia. Ambas se encuentran fuertemente vinculadas entre sí, sin embargo la articulación entre ellas resulta más compleja. Haciéndose evidente la existencia de una disociación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo que condiciona, particularmente en los jóvenes, el proceso de adaptación al mundo laboral.

En Uruguay, al igual que en la región, existe una gran cantidad de jóvenes con problemas relacionados a la educación y el trabajo, los cuales se profundizan en situaciones de vulnerabilidad. Como forma de abordar dicha problemática, hace poco más de una década, el país comienza a crear una serie de mecanismos referidos a la política de empleo juvenil, y de articulación entre educación y trabajo.

En 2010 se crea el Departamento de Empleo Juvenil en la órbita de la Dirección Nacional del Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en 2013 se promulga la Ley de Empleo Juvenil de promoción del empleo decente juvenil. A la vez, que comienzan a implementarse algunos programas interinstitucionales que reúnen componentes educativo-laborales orientados a promover el tránsito y la compatibilización entre educación y trabajo; incorporando, en algunos casos, el desarrollo de competencias transversales que faciliten el acceso y una mejor incorporación al mundo del trabajo.

Esta investigación tiene como objetivo conocer la contribución que brindan los programas educativo-laborales al desarrollo de las primeras experiencias laborales de los jóvenes, desde el discurso de los actores institucionales que participan en la implementación. Así, como explorar el lugar que ocupan la educación, y en particular las competencias transversales, en las acciones desarrolladas por políticas públicas que buscan actuar en la articulación entre educación y trabajo. Por ello, este estudio se orientará hacia el enfoque de las competencias, en particular las competencias transversales, por ser aquellas que se relacionan con los comportamientos y actitudes que hacen a cualquier ámbito de trabajo.

1. MARCO CONCEPTUAL

En el presente capítulo se dará cuenta de los conceptos teóricos utilizados en la construcción del problema de investigación. Dado que se pretende indagar el lugar que ocupa la educación, y la importancia que se da al desarrollo de las competencias transversales que contribuyen al desempeño de los jóvenes en el mercado de trabajo, el mismo se estructura en dos apartados. El primero alude a las categorías teóricas que permiten entender la relación entre educación y trabajo de las cuales la monografía toma elementos. El segundo refiere a las características del actual mercado de trabajo en América Latina y Uruguay, fundamentalmente el mercado de trabajo juvenil, y es la base en la que se desarrolla el problema de investigación.

1.1. Principales categorías teóricas que contribuyen a comprender la actual relación entre educación y trabajo

1.1.1. El proceso de formación de capital humano

La Teoría del Capital Humano, formulada por Gary S. Becker (1964) resulta de suma importancia para abordar el tema de la educación.

Los lineamientos generales, en los cuales se basa esta teoría, es que las personas pueden ser capaces de impulsar el crecimiento de la economía, si como consecuencia de una mayor formación, encuentran las oportunidades que les permitan mejorar su desempeño en el trabajo incrementando la productividad. De hecho, la diferenciación de los trabajadores en el mercado de trabajo se explica por las diferencias existentes entre las capacidades innatas y el tiempo dedicado a aumentar esas calificaciones, es decir a invertir en capital humano. La escasa inversión en capital humano es la causa de la desocupación y las diferencias salariales. Por tanto, mejorar los niveles educativos, es decir invertir en capital humano, contribuiría a revertir esa situación (Thoaria, 1999).

Estudiar las políticas dirigidas a los jóvenes desde la perspectiva del capital humano implica tener en cuenta no sólo las inversiones en educación, recursos y oportunidades existentes en la formación para el trabajo, sino también los diversos factores sociales que influyen en las trayectorias de acumulación de esas capacidades, como lo son la exposición a diferentes situaciones de riesgo entre las que figuran el pertenecer a un contexto socioeconómico vulnerable y el abandono temprano del sistema educativo.

En el caso específico de los jóvenes, y más aún en el caso de los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad que puedan afectar la formación de ese capital, ya sea vulnerabilidad socioeconómica, la deserción del sistema educativo o el pertenecer a determinados colectivos (población afrodescendiente, personas trans y con discapacidad) a los cuales la particularidad de su condición les hace más difícil el acceso al mercado laboral; los programas sociales, en especial los educativo-laborales pueden contribuir de forma favorable en la adquisición de ciertas competencias que les permitan ingresar al mercado de trabajo con una mejor preparación y, por ende, con mejores oportunidades, ya que, como lo afirma Jara Males

la falta de oportunidades afecta la posibilidad de tener una trayectoria continua y consistente en relación al proceso de acumulación de capital humano, lo cual va disminuyendo significativamente las posibilidades de que los jóvenes con trayectorias interrumpidas puedan retomar procesos, insertarse institucionalmente y lograr una relación positiva con la estructura de oportunidades (Jara Males y Sorio, 2013: 17).

Naranjo (2002) complementa esta idea señalando que es en la etapa de la juventud que los individuos adquieren la mayor acumulación de capital humano, prolongando los años de educación curricular, con la expectativa de desempeñar una actividad que les permita obtener un mayor nivel de ingresos a futuro.

Es por ello, que la posibilidad de transitar por experiencias educativo-laborales, acompañadas de formación y orientación durante el proceso, contribuiría a evitar el divorcio entre educación y trabajo, permitiendo, a la vez, la acumulación de capital humano.

1.1.2. La relación educación-trabajo en la actualidad

Los cambios ocurridos en la organización del trabajo en las últimas décadas del siglo XX han traído consigo cambios en el perfil del trabajador. La transformación del modelo productivo, caracterizado por el paso de la organización del trabajo fordista a la especialización flexible, reclama un trabajador que, además de manejar un oficio, tenga la capacidad de saber trabajar en equipo, de adaptarse a los cambios y de tener iniciativa para actuar ante situaciones inesperadas.

Surge así la noción de **competencia**, clave en la articulación entre la educación y el mundo del trabajo, con el fin de dar cuenta de las cualidades que se pretende desarrolle este “nuevo trabajador”. En palabras de Gallart (1997), estas competencias incluyen conocimientos más amplios que las calificaciones precedentes vinculadas a conocimientos para el desarrollo de ocupaciones específicas. Entre ellos *“la capacidad de análisis y resolución de problemas concretos y toma de decisiones en contextos de incertidumbre”* (Gallart, 1997: 32), teniendo como sujeto a la persona y no al puesto de trabajo. Además, de ser más flexible que las calificaciones, permitiendo a los individuos *“pasar de un puesto a otro, cambiar de ocupación y seguir utilizando las competencias aprendidas”* (Gallart, 1997: 32).

Monteiro Leite, 1996, citado por Carrillo e Iranzo (2000) sostiene que las competencias pueden clasificarse en tres tipos de saberes:

a) el saber hacer, que comprende lo práctico, lo técnico y lo científico; su adquisición es formal y profesional; b) el saber ser, que incluye rasgos de personalidad y carácter, y c) el saber actuar, que permite la toma de decisiones y la intervención oportuna (Carrillo e Iranzo, 2000: 203).

El concepto de competencia, entonces, está asentado a la vez en el análisis de la organización del trabajo y en un replanteo de la formación que articula la educación general y especializada, la capacitación técnica y, fundamentalmente, el aprendizaje de la capacidad para resolver problemas no previstos en situación de trabajo (Gallart, 1997: 32).

Siendo tema de discusión desde su aparición y promovido, principalmente, por los gestores de políticas públicas en materia de empleo, preocupados por la vinculación entre producción y formación profesional. Políticas que pueden clasificarse en dos tipos:

a) las orientadas a incrementar las capacidades de aquellos segmentos de la población que se encuentran en edad activa pero que, por carecer de competencias, enfrentan serias dificultades para obtener un empleo remunerado, y b) aquellas destinadas a preparar la mano de obra con los perfiles ocupacionales que demandan las empresas y con el nivel tecnológico más adecuado para el tipo de especialidad solicitada (Carrillo e Iranzo, 2000: 202).

Cambios en las políticas de empleo que deben ir acompañados, necesariamente, por cambios en las políticas educativas, cuya función no sea solamente capacitar individuos para desarrollar tareas específicas, sino que tengan la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios en el mercado de trabajo. De ahí que los diferentes sistemas educativos, a través de los nuevos discursos pedagógicos,

coincidan en subrayar la necesidad de introducir cambios en el modelo de formación. De este modo, la enseñanza del futuro debe educar más en habilidades que en contenidos, debe preparar para el trabajo en equipo, para la capacidad de uso de las tecnologías de la información y para la capacidad de adaptación a los acelerados cambios tecnológicos y productivos...a través de un discurso que refuerce la función de socialización escolar (y por extensión, laboral) y los aspectos actitudinales de la formación del trabajador, su ductilidad, su disposición al aprendizaje, su autonomía y capacidad de decisión, sus habilidades comunicativas y de relación (Bonal, 1998: 177).

1.1.3. La adquisición de competencias para el mercado de trabajo

Caracterizar las competencias en relación al mundo del trabajo implica considerar a la competencia como inseparable de la acción, situada a mitad de camino entre los saberes y las habilidades concretas. Definidas como “*el conjunto de saberes puestos en juego por los trabajadores para resolver situaciones concretas del trabajo*” (Gallart y Jacinto, 1995: 84) que exigen “*acuerdo y colaboración entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, se adquieren en trayectorias que implican una combinación de educación formal, aprendizaje en el trabajo, y, eventualmente, educación no formal*” (Gallart y Jacinto, 1995: 85).

Según Gallart y Jacinto (1995) en el mundo del trabajo, y, especialmente, cuando se hace referencia a poblaciones con un alto índice de desempleo, se pueden distinguir dos tipos de competencias. Por un lado, las **competencias de empleabilidad**, es decir las **competencias básicas** necesarias para obtener un empleo, que reúna los comportamientos elementales que deberán mostrar los trabajadores, tales como conocimientos de la expresión oral y escrita, la matemática aplicada y la capacidad de pensar. Y, por otro lado, las **competencias relacionadas al uso de recursos para el logro de objetivos**, tales como trabajo, tiempo, materiales, y equipos; las **competencias**

interpersonales que permiten mantener relaciones humanas y laborales con fluidez, trabajar en grupo, enseñar y aprender; y las **competencias de comunicación**, como identificar, adquirir y evaluar información y comunicarla a otros.

Según Mertens (1996) las competencias genéricas, *“es decir aquellas que se relacionan con los comportamientos y actitudes laborales propios de diferentes ámbitos de producción, como la capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, entre otras”* (Mertens, 1996).

Distintos tipos de competencias a las que Cariola y Quiroz (1997) agregan las **competencias genéricas**, es decir aquellas que garantizan la transferibilidad de destrezas ocupacionales, ya que refieren a comportamientos asociados con desempeños comunes a diversas organizaciones y ramas de actividad, entre, las que se encuentran la habilidad para analizar, interpretar, organizar y negociar. Y las **competencias tecnológicas** que facultan el conocimiento y el uso de tecnologías usuales. Aunque, estas últimas podrían incluirse perfectamente dentro de las **competencias relacionadas al uso de recursos** a las que hacen referencia Gallart y Jacinto. Sumado a ellas, *“la práctica concreta en un puesto laboral resulta indispensable para acceder a ciertos aprendizajes: relaciones y normas en el interior de la organización productiva, tecnologías usuales, desempeño de tareas específicas”* (Jacinto, 1998: 43).

Además, según Jacinto (1998) hay un elemento de suma importancia que debe contemplarse en el transcurso de los cursos de formación: **la articulación entre capacitación técnica, competencias sociales y habilidades básicas.**

Sin embargo, pocos programas han institucionalizado un componente articulado que se proponga la formación en competencias sociales e interactivas para el trabajo. Entre ellos, existe amplia variedad respecto a lo que consideran socialización para el trabajo: desde proporcionar informalmente algunas recomendaciones durante el curso técnico hasta desarrollar una materia al respecto, cuyos contenidos oscilan entre saber desempeñarse en una entrevista y aprender a interpretar avisos clasificados u otras vías de obtención de empleo. En algún caso, fue la instrumentación de pasantías lo que puso en evidencia la necesidad de desarrollar este componente: las empresas objetaron en los pasantes, no su formación técnica, sino sus dificultades para entender y cumplir consignas simples como horarios y ritmos de trabajo, para auto organizar su tarea y para presentarse, entre

otras (Jacinto, 1998: 58).

Para ello, es sumamente importante que las instituciones encargadas de llevar adelante los diversos programas realicen un seguimiento de quienes participan en ellos con el fin de lograr mejores resultados que se reflejen en el mantenimiento del empleo una vez conseguido. En Uruguay *"el esfuerzo desarrollado por las distintas organizaciones ha tenido como uno de los soportes para el éxito la tarea de apoyo para la colocación y seguimiento de los jóvenes participantes de la experiencia"* (Jacinto, 1998: 103).

Además, sostiene que la viabilidad y el éxito de los programas de formación e inserción laboral para jóvenes vulnerables solo puede darse si logran el cometido de la integralidad laboral y social de los jóvenes. En el que las instituciones que los desarrollan se constituyan como actores intermediarios entre los jóvenes y el mercado de trabajo contribuyendo a la creación de redes sociales que posibiliten su inserción en el mismo y la generación de capital social.

1.2. Breve caracterización del mercado de trabajo en América Latina y Uruguay

En este apartado se dará cuenta de las características del mercado de trabajo en América Latina y Uruguay. Se realizará una caracterización de los jóvenes y su mercado de trabajo y se presentarán las principales dificultades de acceso al mismo.

1.2.1. El mercado de trabajo en América Latina

Algunos autores señalan que el desarrollo de las sociedades se explica, entre otros factores, por el crecimiento de su economía. El cual es necesario para la concreción de otros logros que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas. En este sentido, el mercado de trabajo juega un rol fundamental para ese crecimiento económico y social.

Producto, principalmente, de los cambios ocurridos en el mercado laboral durante la primera década del siglo XXI y principios de la segunda, América Latina experimentó un crecimiento sostenido de su economía. Caracterizado por una fuerte generación de empleo que contribuyó a la reducción de la pobreza y a una mejora en la distribución de los ingresos, aunque con desigualdad de niveles entre los países de la región.

Las políticas públicas como la generación de empleo formal, la expansión de los

sistemas de protección social y el aumento de la cobertura educativa contribuyeron, en gran medida, a propiciar estas mejoras. Acompañadas por una alta tasa de ocupación, una baja tasa de desempleo, niveles relativamente bajos de subempleo y aumento continuo del salario real.

Sin embargo, a partir de 2013 la región ha estado marcada por una desaceleración económica, que si bien recién se ha visto reflejada en los mercados laborales en 2015, logró mantenerse en cifras moderadas. En 2016 se registró un incremento en la tasa de desocupación regional de 1,5% con respecto al año anterior (del 6,6% en 2015 al 8,1% en 2016), agudizándose también la crisis del empleo juvenil, con un incremento en la tasa de desocupación juvenil muy superior al aumento del indicador entre los adultos (pasando de un 15,1% en 2015 a 18,3% en 2016). Entre 2016 y fines de 2019 la tasa de desocupación para el total de la población se mantuvo en torno al 8%. Aunque, a partir de 2020, como producto de la crisis sanitaria mundial, registró el mayor aumento observado desde 2008 alcanzando un promedio de 10,6% para toda la población durante los tres primeros trimestres, mientras que la tasa de desocupación juvenil regional alcanzó un 23,2%, lo que indica que actualmente uno de cada cuatro jóvenes que participan en el mercado laboral está desocupado¹.

1.2.2. El mercado de trabajo uruguayo en las últimas dos décadas

La política económica neoliberal practicada en Uruguay en la década de los noventa derivó, hacia finales de la década, en una profunda crisis económica que tuvo su máxima expresión en el año 2002, (como consecuencia también del contagio de la crisis económica argentina), alcanzando una tasa de desocupación del 17% y provocando cambios significativos en el mercado de trabajo.

A partir del año 2003 la economía del país y el mercado de trabajo comienzan a presentar considerables mejoras, las cuales se ven reflejadas en los principales indicadores que reflejan las características económicas de la población. Según datos de la Encuesta Continua de Hogares extraídos de los Anuarios Estadísticos del INE entre los años 2003 y 2020, hay una reducción notable de la tasa de desempleo (de 16,9% en 2003 al 6,5% en 2012), acompañada de un incremento considerable de la tasa de empleo (del 48,3% en 2003 al 60,7% en 2011) y una reducción de la cantidad de trabajadores afectados por el subempleo (de 19,3% en 2003 al 6,7% en 2014). Sumado a

¹ Datos extraídos de *Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2016, 2019 y 2020*. OIT.

la mejora de uno de los principales problemas del empleo, el referido a la calidad de este. La reducción del porcentaje de trabajadores sin aportes a la seguridad social (del 40,7% en 2004 al 23,5% en 2014) es un indicador de ello.

Un rasgo distintivo de la reducción del desempleo lo constituye la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo (de 20,8% de desempleo en 2003 al 9,2% en 2016), aunque continúa existiendo la brecha entre hombres y mujeres (de 13,5% de desempleo para los hombres y 20,8% para las mujeres en 2003 al 6,5% para los hombres y 9,2% para las mujeres en 2016).

Las mejoras en todos estos indicadores que caracterizan al mercado laboral a partir del 2003 se dan producto del cambio político, económico y social que supuso la llegada por, por primera vez al gobierno, del Frente Amplio como partido político gobernante. Asumiendo:

tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas (Midaglia y Antía, 2007: 142).

Entre las medidas restauradoras que corresponden al ámbito laboral se produce la reinstalación de los Consejos de Salarios.

Mientras que las medidas innovadoras ponen énfasis en diferentes áreas sociales, como la de pobreza y vulnerabilidad con el lanzamiento del Plan de Emergencia, rediseñado luego como Plan de Equidad, acompañado de una reforma tributaria que ocasionaría impactos sociales favorables. En cuanto, al manejo cauteloso de ciertas prestaciones, se amplió el sistema de asignaciones familiares y, principalmente en lo que refiere a jubilaciones y pensiones, se propiciaron ámbitos de dialogo entre los distintos actores involucrados en esas políticas sectoriales con la finalidad de lograr un consenso a partir del cual redireccionar, ajustar o confirmar la orientación de estos servicios sociales (Midaglia y Antía, 2007).

Si bien a partir del año 2012 se produce un estancamiento de los principales indicadores que dan cuenta de las características del mercado de trabajo, y en el 2016 se observa un crecimiento del desempleo (7,7%) y el subempleo (8,3%), acompañado de un leve

descenso en la tasa de empleo (58,6%), esto se debe, principalmente, a que el país no es ajeno a la desaceleración económica imperante en la región.

Entre 2016 y 2019 se mantiene, aunque de forma moderada, la tendencia de crecimiento del desempleo y subempleo, alcanzando un 8,9% y un 9,6% respectivamente en 2019; acompañado de una disminución de la tasa de empleo (56,7%) para el mismo período. En 2020, debido fundamentalmente a la crisis sanitaria, la tasa de empleo registra una disminución del 1,8% respecto al año anterior (54,9%), mientras que la tasa de desempleo registra un aumento del 1,6% para el mismo período (10,5%).

Asimismo, cabe destacar que la asunción del gobierno, de corte neoliberal, por parte de la Coalición Multicolor a partir de marzo de 2020, supone un cambio profundo en materia de política económica que se verá reflejado en las políticas de empleo en el futuro. Por tanto, resultará interesante observar cómo esas políticas de empleo habrán influido en el mercado de trabajo hacia fines del actual período de gobierno dentro de cuatro años.

1.2.3. Caracterización de los jóvenes y su mercado de trabajo en Uruguay

Reflejo de una sociedad con una estructura envejecida, según los datos del último censo de población realizado en 2011, el peso de la población entre 14 y 29 años en Uruguay alcanza apenas un 23,9% de la población total del país, de la cual un 27,5% tiene entre 14 y 17 años, un 43,4% tiene entre 18 y 24 años y un 29,1% tiene entre 25 y 29 años (Calvo, 2014: 10).

Caracterizar a esta población, entre 14 y 29 años, supone dar cuenta de las principales dimensiones que hacen referencia a la situación de las personas jóvenes en nuestro país, referidas a la constitución del hogar, la educación y el empleo. Para ello se recurrirá a los datos provenientes de la última Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2018.

En lo que refiere a la constitución del hogar, el 27,4% de los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años, se han emancipado del hogar de origen, proporción que aumenta a medida que aumenta la edad, alcanzando el 57,8% entre los de 25 y 29 años; no observándose prácticamente diferencias entre quintiles de ingreso.

Además, el 18,2% declara haber tenido hijos (1,0% entre 14 y 17 años, 15,5% entre 18 y 24 años y 40,1% entre 25 y 29 años); proporción que aumenta en los quintiles de ingreso más bajos.

En lo que respecta a la educación, al comparar los datos de la ENAJ de 2018 con las ediciones anteriores de 2013, 2008 y 1990 se observa un incremento continuo de la asistencia de jóvenes entre 15 y 29 años a los centros educativos (en 1990 el porcentaje de asistencia era de 30,6%, en 2008 44,7%, en 2013 49,6% y en 2018 55,9%).

La proporción de adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años que concurren a instituciones educativas asciende a medida que aumenta el nivel de ingreso de los hogares y desciende a medida que se incrementa la edad. En 2018, la asistencia alcanza al 86,3% en el tramo entre 15 y 19 años, desciende al 49,8% en el de 20 a 24 años y llega al 26,8% en el de 25 a 29 años. En el tramo de 20 a 24 años el total de asistencia aumenta más del doble respecto a la primera edición (de un 20,7% en 1990 al 49,8% en 2018). Mientras, en el tramo de 25 a 29 años el incremento se profundiza llegando casi a triplicarse (de un 9,6% en 1990 a un 26,8% en 2018).

En cuanto, a la distribución de los jóvenes según nivel educativo al momento de la encuesta, se observa un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que terminaron primaria (99,7%), sin que existan diferencias importantes según sexo (99,4% de varones y 99,7% de mujeres). Entre los jóvenes de 18 años y más que culminaron la enseñanza media, ya sea bachillerato o UTU, el 43,6% ha alcanzado este nivel, observándose además importantes diferencias por sexo a favor de las mujeres (49,2% para las mujeres frente al 37,9% para los varones). Esta diferencia por sexo a favor de las mujeres se profundiza aún más entre los jóvenes de 19 y 25 años que asisten o asistieron a educación terciaria, alcanzando el 38,9% del total de esa población (42,8% de las mujeres frente al 31,7% de los varones).

Respecto a la formación en cursos complementarios a la educación formal, adquiere un papel destacado la realización de cursos de formación para el empleo, con un 24,8% de los jóvenes entre 14 y 29 años que declara realizarlos o haberlos realizado. Siendo el porcentaje más alto entre los jóvenes de 25 y 29 años (38,5%) sin que existan importantes diferencias según sexo y área de residencia.

Al referirnos al empleo se observa que, si bien se han logrado grandes mejoras en los últimos años, la situación laboral de los jóvenes continúa presentando grandes

dificultades en comparación con el resto de la población del país. Las tasas de desempleo y subempleo no sólo son altamente superiores, sino que en el tramo de 15 a 24 años la tasa de desempleo alcanza a triplicar a la de la población total del país. Además, cuando logran insertarse al mercado laboral un gran porcentaje lo hace en condiciones de informalidad y con bajas remuneraciones.

Al momento de la encuesta, un 43,6% de los jóvenes declara encontrarse trabajando, frente a un 23,5% que declara no trabajar en el momento, pero haberlo hecho alguna vez y un 32,8% que responde no haber trabajado nunca. Siendo, entre los que trabajan actualmente, mayor la proporción de hombres que de mujeres (48,2% y 38,8% respectivamente). Si se observa la población de jóvenes por tramo de edad se aprecia que conforme aumenta la edad aumenta también la proporción de jóvenes que trabajan. Entre los jóvenes de 14 y 17 años un 7,0% se encuentra trabajando, entre los de 18 y 24 años un 47,1% y entre los de 25 y 29 años un 75,1%. Además, a medida que aumenta el quintil de ingresos aumenta la proporción de jóvenes en el mercado de trabajo, siendo un 30,5% para el primer quintil de ingreso y un 57,5% para el quinto. Finalmente, al observar el área de residencia se evidencia una diferencia considerable entre los jóvenes de Montevideo y el resto del país. Mientras, el 51,2% de los jóvenes que viven en Montevideo declara encontrarse trabajando en ese momento, la cifra desciende a 40,0% para los jóvenes que residen en el interior del país.

1.2.4. Principales dimensiones que dificultan el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo

Para la mayoría de los jóvenes el ingreso al mercado de trabajo constituye una etapa de incertidumbre, *“un camino sinuoso, caracterizado por inserciones laborales intermitentes, altas tasas de desempleo, abandonos escolares transitorios y/o períodos de dedicación simultánea al estudio y al trabajo”* (Bucheli, 2006:11).

Frente a las exigencias del mercado laboral que, generalmente, a la hora de ofrecer empleos establece como condición contar con experiencia laboral previa, resulta evidente la situación desfavorable en que se encuentran los jóvenes, ya que por el rango de edad al que pertenecen difícilmente cuentan con la experiencia requerida, o las actividades en condiciones de informalidad por las que hayan transitado no les permita acreditar dicha experiencia.

Si a esto, se le agregan determinadas condiciones como pertenecer a contextos socioeconómicos vulnerables, haber abandonado en forma temprana el sistema educativo, tener poco o nulo capital social o pertenecer a determinados colectivos (población afrodescendiente, personas trans y con discapacidad) a los cuales la particularidad de su condición les hace más difícil el acceso al mercado laboral, el problema se vuelve aún más complejo.

“La operatividad del capital social en el mercado de trabajo se refiere a que la estructura de oportunidades de una persona está delimitada por la información manejada y los vínculos potenciales” (Naranjo, 2002: 32). Por tanto, si se carecen de redes de apoyo social, es probable que se vean abocados a incorporarse al mercado de trabajo en situaciones de precariedad.

Además, el abandono del sistema educativo por la necesidad apremiante del ingreso al mercado de trabajo o, simplemente por elección, acompañado de la no adquisición de competencias básicas que contribuyan a la integración laboral y social, frena considerablemente la posibilidad de acumulación de capital humano.

Con respecto, a los colectivos que por su condición suelen ser relegados en el mercado de trabajo, en Uruguay la aprobación de la Ley N°19.133 de Empleo Juvenil establece la regulación del empleo juvenil sin discriminación por edad, género, raza, orientación sexual o algún tipo de discapacidad; fijando un régimen de cuotas destinadas a estas poblaciones en las contrataciones tanto en el sector público como privado.

2. ANTECEDENTES

Existen numerosas investigaciones que han estudiado la implementación, desarrollo e impactos de programas para jóvenes orientados hacia la formación y adquisición de competencias para el mercado de trabajo. A continuación, se presenta una breve descripción de cuatro investigaciones que abordan dicha temática: una de carácter regional y tres de carácter nacional, consideradas relevantes dado que aportan a la construcción del problema de investigación.

•Una investigación de carácter regional es la realizada por Gonzalo Ramírez Guerrero denominada *"Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina. Una agenda para el seguimiento"* y forma parte de la publicación de CINTERFOR "Por una segunda oportunidad: La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables" coordinada por María Antonia Gallart y Claudia Jacinto en 1998. En ella se hace referencia a un tipo de programas que, a partir de la década de los noventa, con impulso del BID, se ha extendido rápidamente por diversos países de América Latina.

El objetivo de la investigación es el seguimiento y la evaluación del programa desde el punto de vista institucional y académico y su objeto de estudio es el programa de capacitación laboral denominado "Chile Joven", el cual está dirigido a jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile durante la segunda mitad de la década de los ochenta. El contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente "Chile Joven" fue el de los programas que, bajo la forma de Fondos de Inversión Social, surgieron como mecanismos de compensación a los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural. Supone una capacitación laboral orientada desde la demanda, y ello a su vez prevé una estrecha vinculación de los sectores productivos (empresarios y trabajadores), en todas las fases de su proceso de desarrollo. El proceso de capacitación y de práctica oscila alrededor de los seis meses: entre 200 y 300 horas de capacitación y de dos a tres meses de práctica laboral, durante la cual el beneficiario recibe un subsidio de manutención y transporte, dirigido a estimular su retención en el programa.

A modo de conclusión la investigación sugiere que se trata de un programa que requiere, para su adecuada implementación, de un contexto socioeconómico e institucional consistente con los principios que lo fundamentan, integrado en una política organizada de desarrollo de recursos humanos.

- La primera del grupo de antecedentes nacionales es la realizada por Marisa Bucheli, publicada en 2006 por la CEPAL, denominada *“Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas”*, en la cual se presenta un panorama del mercado laboral juvenil uruguayo. Siguiendo como estrategia metodológica el análisis de los principales indicadores socioeconómicos del país, describe la evolución de la participación juvenil en el mercado de trabajo en los últimos años. Además, realiza una revisión de las principales líneas de acción seguidas en Uruguay, para mejorar la situación laboral de los jóvenes y se analizan las características de un programa de capacitación y colocación dirigido a jóvenes, especialmente con desventajas.

A modo de conclusión sostiene que desde 1986 hasta mediados de los años noventa, la tasa de actividad de los jóvenes de 18 a 24 años presentó una tendencia levemente creciente, estabilizándose en la segunda mitad de la década. En cambio, a principios del 2000, la participación juvenil cayó, registrándose una tasa de actividad de 68% en los años 2003 y 2004, posiblemente por el efecto de la crisis entre 1999 y 2003. Retomando la senda del crecimiento de empleo y disminución del desempleo en los últimos años. Sumado a un cambio en la tasa de actividad según sexo. Mientras, que en el caso de los hombres ha tendido a disminuir, en el caso de las mujeres se ha ido incrementando. Esto se explica por cambios de comportamiento entre generaciones, ya que mientras, los hombres han tendido a postergar la edad de ingreso al mercado de trabajo, las mujeres han ido aumentando su participación en el mismo.

Con respecto a las políticas basadas en programas de capacitación para el empleo, en los países desarrollados, la experiencia de este tipo de programas no ha resultado exitosa puesto que las evaluaciones han demostrado que el impacto para los jóvenes con menores calificaciones no es positivo. Esto ha llevado a sugerir que no es fácil superar los déficits educacionales. Sin embargo, esta conclusión no es compartida por la experiencia latinoamericana en donde los programas para jóvenes de baja calificación han arrojado resultados positivos en varios países, siendo PROJOVEN en Uruguay uno de ellos.

- La segunda de carácter nacional, publicada por OIT en 2015 y coordinada por Gonzalo Graña, es la denominada *“Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en Uruguay”*. Tiene como objetivo dar cuenta de la evolución del empleo juvenil uruguayo entre 2005 y 2015, y de las políticas públicas destinadas al logro del Trabajo Decente en ese sector de la

población, profundizando en las acciones destinadas a la formalización del empleo juvenil y los resultados alcanzados hasta ese momento. Así como la evaluación de una serie de programas de formación e inserción laboral que se han venido desarrollando en nuestro país, entre los cuales se destaca "PROJOVEN" por ser el más antiguo y a la vez el que mejores resultados había obtenido.

Concebido en la década de los noventa como parte de los programas con una orientación educativa-laboral, a partir de 2008 fue gestionado por INEFOP hasta su finalización en 2019.

Se trataba de un programa de formación e inserción laboral de jóvenes con dificultades para obtener un empleo que vinculaba las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país; teniendo como población objetivo a los jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 29 años, con necesidades de incrementar sus condiciones de empleabilidad, que poseían secundaria incompleta y escasa o nula experiencia de trabajo formal. Las distintas modalidades en que se desarrollaba incluían un Taller de Orientación Laboral y Social que apoyaba a los jóvenes en la construcción de un proyecto educativo, laboral y personal y los preparaba para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo, así como un componente de acompañamiento posterior a la finalización de la capacitación.

Anualmente el programa realizaba 100 cursos para 20 personas cada uno en todo el país y los beneficiarios se concentraban en su mayoría entre los 18 y 24 años. Los cursos para adolescentes, entre 15 y 17 años, se orientaban a la reinserción educativa, informática, aprendizaje de formación de currículum y, en general, a aspectos básicos para mejorar las condiciones de empleabilidad. Mientras, que los cursos para jóvenes de 18 años y más, tenían como objetivo mejorar sus condiciones de inserción laboral, incluyendo talleres de orientación laboral. Su duración promediaba los cuatro meses y el acompañamiento, luego de finalizado el curso, se extendía por 20 meses más.

Como conclusiones de la investigación (que tuvo como estrategia metodológica una encuesta de seguimiento a egresados, sobre una muestra de 1020 casos sobre un total de 3.700 jóvenes inscriptos) se señalan que aproximadamente el 90% de los jóvenes egresados del programa, obtuvo un empleo luego del curso. Un importante porcentaje lo logró inmediatamente, más de la tercera parte se mantuvo en el primer empleo y quienes renunciaron, lo hicieron por un trabajo mejor. El porcentaje de aporte a la seguridad

social fue alto (79%), al igual que el impacto en lo laboral, el cual es persistente en el tiempo ya que inclusive pasado más de un año de finalización del curso de capacitación, había un 63% de jóvenes que continuaban trabajando.

Con respecto al otro objetivo de esta investigación que propone dar cuenta de la evolución del empleo juvenil uruguayo entre 2005 y 2015, (siguiendo como estrategia metodológica el análisis de los principales indicadores económicos provenientes de la ECH), el autor concluye que en ese período se observa un crecimiento significativo de la tasa de actividad y del empleo, acompañado por la disminución de la tasa de desempleo, así como de jóvenes ocupados en el sector informal o sin derecho a la seguridad social. Sin embargo, en el grupo etario entre 15 y 19 años la situación es muy diferente respecto a la de los otros grupos etarios. Mientras las tasas de actividad y empleo son inferiores a los otros grupos, las tasas de desempleo y porcentaje de informalidad son mucho más elevadas.

- Por último, un antecedente próximo a esta investigación es un estudio de evaluación sobre la segunda edición del Programa “Yo Estudio y Trabajo” publicado en 2016 y realizado en conjunto por el MTSS, MIDES e INJU. Su objetivo consiste en determinar el impacto del programa en las trayectorias laborales y la continuidad educativa de los beneficiarios, cómo funciona la implementación del Programa y la valoración que se hace de éste por parte de los jóvenes, los referentes de las empresas y del Programa.

La estrategia metodológica reúne un enfoque cuantitativo y otro cualitativo. El análisis cuantitativo utiliza distintos registros administrativos como información sobre los inscriptos al Programa, matriculación de estudiantes en secundaria, UTU y Udelar, registros de FONASA que permiten obtener la cotización de los jóvenes ante BPS y de asignaciones familiares del Plan de Equidad a modo de establecer una aproximación al nivel socioeconómico de los jóvenes. En tanto, el análisis cualitativo utiliza, como técnica, entrevistas en profundidad a todos los actores involucrados en el Programa.

Los resultados indican que después de haber transitado por el Programa el porcentaje de los jóvenes que acceden a un empleo formal es superior al de aquellos que no pasaron por el mismo. Lo mismo ocurre, aunque en menor medida, con el impacto en la continuidad educativa. También se hace referencia a las facilidades y dificultades para

lograr la compatibilización entre estudio y trabajo, la valoración de las empresas sobre los becarios y ciertas demandas referidas a los procesos de adaptación.

La revisión de los antecedentes mencionados permite un acercamiento a la realidad del mercado de trabajo juvenil en la región, particularmente en Uruguay, presentando algunas de las experiencias implementadas desde el estado para abordar la temática de trabajo y educación consideradas de utilidad por su semejanza con el tema de investigación.

3. PROBLEMA DE INVESTIGACION

A pesar de los avances realizados en los últimos años en materia de políticas de empleo juvenil, entre las que se encuentra la creación de la Ley de Empleo Juvenil de promoción del empleo decente, la situación de los jóvenes en el mercado laboral en comparación a la población adulta no presenta cambios significativos. Según datos provenientes de la última Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2018 las tasas de desempleo y subempleo en los jóvenes son altamente superiores en relación con los adultos, triplicándose en el tramo de 18 a 24 años respecto a la totalidad de la población. Además, la transición del mundo educativo al mundo laboral no se da de forma lineal; los jóvenes no finalizan sus estudios y encuentran un empleo estable, sino que cuando logran insertarse al mercado laboral un gran porcentaje lo hace en condiciones de informalidad y con bajas remuneraciones.

Los antecedentes nos indican que existe una disociación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo que condiciona el proceso de adaptación de los jóvenes al mundo laboral, manifestándose en la diferencia entre las capacidades desarrolladas por el sistema educativo y las que demanda el mercado de trabajo.

Ante esta problemática la puesta en práctica de programas educativo-laborales desde la órbita estatal ha permitido el acercamiento de esos mundos distantes, desarrollando una estrategia que incorpora el desarrollo de determinados saberes considerados necesarios para lograr un mejor desempeño en el mercado de trabajo. Estos saberes, denominados por Gallart como competencias, resultan determinantes en la articulación entre la educación y el mundo del trabajo. Ellas incluyen:

conocimientos más amplios, capacidad de análisis y resolución de problemas concretos y toma de decisiones en contexto de incertidumbre. ... Tienen su base en los conocimientos, procedimientos y actitudes adquiridos en la educación formal, pero se desarrollan a lo largo de la vida, incorporando el aprendizaje en el trabajo real y la educación no formal (Gallart, 2002: 32).

Por tal motivo, resulta interesante interrogarse sobre el lugar que ocupa la educación, y la importancia que se da al desarrollo de las competencias transversales que contribuyen al desempeño en el mercado de trabajo, en las acciones desarrolladas por políticas públicas que buscan actuar en la articulación entre educación y trabajo.

Este estudio explorará cómo ha evolucionado la relación educación-trabajo en el Uruguay en los últimos cinco años (2015-2020) y el papel que juegan las competencias transversales en su compatibilización.

3.1. Fundamentación

Las diferentes perspectivas teóricas expuestas anteriormente dan cuenta de la necesidad de reforzar el vínculo entre la educación y el mundo del trabajo. Las nuevas características en materia de demanda laboral presentes en el mercado de trabajo demuestran lo insuficiente que resulta que desde la educación formal se tenga sólo como objetivo el que los jóvenes culminen en tiempo y forma sus respectivos niveles de estudio. Por ello, se hace necesario reforzar el conocimiento del mundo laboral ya desde el sistema educativo.

Desarrollar una capacitación basada en competencias transversales y no sólo en habilidades específicas aplicables a oficios determinados permitirá la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades que se adapten a estas nuevas formas de demanda laboral, contribuyendo a mejorar la empleabilidad y el acceso a los sistemas de protección social.

El estudio de esta problemática incorporando el enfoque de las competencias, en particular las reunidas en el saber-ser y saber-actuar, pretende determinar su aporte en la relación de dos mundos fuertemente vinculados entre sí pero que en la actualidad aparecen claramente disociados.

Esta investigación analiza dicha relación a través de las acciones implementadas por los programas educativo-laborales, en particular el programa Yo Estudio y Trabajo² por considerarlo pionero en la incorporación de este tipo de competencias en su esfuerzo por fortalecer el vínculo entre educación y trabajo.

Por ello, se considera pertinente la realización de un estudio que refleje, desde el discurso de los actores que participan en la implementación del Programa, cómo ha sido la evolución de ese vínculo en los últimos cinco años con la finalidad de determinar los posibles procesos de cambios, transición y continuidad de las dimensiones a estudiar.

² Ver descripción del Programa en Anexo.

3.2. Objetivos de investigación

Objetivos Generales:

- 1) Explorar las continuidades y/o cambios que se perciben en la relación educación-trabajo en el Uruguay en los últimos cinco años y el rol que asumen las competencias transversales en las acciones desarrolladas por políticas públicas que buscan influir en esa relación.
- 2) Conocer, **a través del discurso de los actores** que intervienen en la implementación de programas educativo-laborales, la percepción de los jóvenes sobre la contribución de estos programas en el desarrollo de sus primeras experiencias laborales.

Objetivos específicos:

- Describir las continuidades y/o cambios ocurridos en el período en la relación educación-trabajo y la contribución que supone la incorporación de un enfoque basado en competencias transversales en esta relación.
- Explorar de qué forma influyen el saber-ser y el saber-actuar en el desempeño de los jóvenes durante la práctica laboral.
- Identificar las competencias transversales consideradas necesarias para un mejor desempeño de los jóvenes durante el desarrollo de sus primeras experiencias laborales.
- Indagar cómo los mecanismos de orientación contribuyen a lograr una mejor articulación entre educación y trabajo, especialmente en los jóvenes que presentan mayores dificultades para lograrlo.

3.3. Preguntas de investigación

¿Qué cambios y continuidades se perciben en la relación educación-trabajo en el Uruguay en los últimos cinco años?

¿Qué papel juegan las competencias transversales en la articulación educación-trabajo?

¿De qué forma influyen el saber-ser y el saber-actuar en el desempeño de los jóvenes durante la práctica laboral?

¿Qué contribución brindan a los jóvenes, los programas educativo-laborales en sus primeras experiencias laborales?

¿Qué lugar otorgan los programas educativo-laborales para jóvenes, al desarrollo de competencias transversales?

¿Cómo trabajan las competencias transversales los actores que intervienen en la implementación de programas educativos-laborales, dirigidos a jóvenes que transitan sus primeras experiencias laborales?

3.4. Hipótesis de trabajo

- No se visualizan cambios significativos, sino una continuidad y pequeñas modificaciones durante el transcurso entre ambos períodos.
- Las competencias transversales reunidas dentro del saber-ser y saber-actuar permiten que los jóvenes logren un mejor desempeño durante su paso por la práctica laboral.
- La articulación interinstitucional y el desarrollo de competencias transversales son factores determinantes en la compatibilización educación-trabajo.
- Desde la orientación se trabajan las competencias transversales intentando promover la autonomía de los jóvenes.

3.5. Diseño metodológico

Considerando los objetivos de investigación planteados este trabajo se presenta como un estudio cualitativo longitudinal. Cualitativo porque busca analizar a través del discurso de los actores y longitudinal porque ayuda a comprender cómo algo se desarrolla en un cierto transcurso del tiempo. Como sostiene Simão (2008), la investigación cualitativa longitudinal trae la dimensión del tiempo al centro del proceso, teniendo como característica la indagación de los procesos de continuidad y cambio en un recorrido de tiempo. *“Por lo tanto es distinguida por la manera deliberada donde la temporalidad es proyectada en la investigación”* (Simão, 2008: 47). Dado que este tipo de enfoque toma el tiempo como una parte del diseño de investigación, resulta apropiado para explorar cómo ha evolucionado la relación educación-trabajo en el Uruguay y el rol de las competencias transversales en su articulación.

Como lo afirma Simão, en los estudios longitudinales,

el componente central de la información recogida es su variación cualitativa en el tiempo, buscando la comprensión de los acontecimientos que intervinieron en la transición de una condición a otra. El “dato” a ser recogido es la dinámica de los acontecimientos en el tiempo, esto es la permanencia o la modificación de una condición a otra en un cierto período (Simão, 2008: 47).

Si bien el análisis de los datos longitudinales cualitativos dependerá del tema y las perspectivas teóricas de la investigación, este estudio incorpora los tres elementos fundamentales en los que se basa el análisis cualitativo longitudinal según Caïs, Folguera y Formoso (2014). Primero, los datos son recogidos en dos períodos distintos; segundo, el análisis de los datos implicará algún tipo de comparación de datos entre ambos períodos; y tercero, analizará los cambios o no cambios entre un período y otro.

Cabe destacar que, como sostienen estos autores, la investigación cualitativa longitudinal es considerada de gran utilidad para encarar el estudio de políticas y programas públicos, ya que permite observar con claridad las consecuencias de la influencia de tales políticas y programas sobre la problemática de estudio que se pretende abordar.

Como técnica principal de recolección de datos se utilizó la entrevista semiestructurada. La fortaleza de esta técnica radica en que, si bien el investigador dispone de un guion con los

temas que deberá tratar, puede decidir libremente el orden de los temas y las preguntas e incluso la profundización en algún tema específico. *“Esta forma de realizar la entrevista concede amplia libertad tanto al entrevistado como al entrevistador, y garantiza al mismo tiempo que se van a discutir todos los temas relevantes y se va a recopilar toda la información necesaria”* (Corbetta, 2007: 353).

La entrevista es la principal técnica aplicada en el estudio cualitativo longitudinal, concretamente la realización de entrevistas repetidas a las mismas personas en distintos períodos de tiempo (inclusive otras personas que desempeñen las mismas funciones en uno de los períodos de tiempo, como el caso de esta investigación). Según Caïs, Folguera y Formoso (2014) esta característica de las entrevistas que implica volver al entrevistado es útil para explorar procesos de cambio, transición o continuidad que ocurren a lo largo del tiempo.

Asimismo, se consideró de utilidad aplicar como complementaria la técnica de análisis documental tanto a los documentos institucionales del Programa como a la Ley de Empleo Juvenil con el propósito de contrastar el discurso de los actores.

Ruiz Olabuénaga e Ispizúa, 1989, citados por Valles (2007), sostienen que los documentos pueden ser considerados una “tercera técnica de recogida de datos” por detrás de la observación y la entrevista, entendiéndose como tales todos los documentos que contienen significado. *“A todos estos textos, en realidad, se les puede entrevistar mediante preguntas implícitas y se les puede observar...en este caso la lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas”* (Valles, 2007: 120).

3.6. Trabajo de campo

Dado que esta investigación se plantea como un estudio cualitativo longitudinal, el trabajo de campo se realizó en dos etapas a efectos de tomar en cuenta el transcurso del tiempo y analizar los cambios o continuidades de las dimensiones a estudiar entre un período y otro.

En ambas etapas se utilizó la misma técnica de relevamiento. En total se realizaron 26 entrevistas a distintos gestores del Programa: 2 a informantes calificados, 10 a coordinadores institucionales y 14 a orientadores educativo-laborales, a través de las cuales estuvieron representadas todas las instituciones que participan del mismo: MTSS, MEC, INEFOP, INAU, INJU y ANEP.

La primera etapa se llevó cabo entre los meses de octubre de 2015 y agosto de 2016 y forma parte del trabajo final del Taller de Investigación de Competencias Laborales y Sociología de las Profesiones, de la Licenciatura en Sociología, edición 2015-2016. En esta etapa se realizaron 21 entrevistas que incluyeron 1 informante calificado que era a su vez el coordinador general del Programa, 10 coordinadores institucionales y 10 orientadores educativo-laborales.

En primer lugar, se entrevistó al informante calificado (MTSS) con el propósito de conocer más profundamente aspectos generales del Programa, a fin de encarar con mejores herramientas las sucesivas entrevistas con los actores involucrados tanto a nivel de coordinación como de orientación. Luego se entrevistó a los distintos coordinadores de todas las instituciones y por último a los orientadores pertenecientes a INEFOP e INAU que son las dos instituciones que realizan la tarea de orientación.

Es preciso destacar que a excepción de 3 orientadores que se desempeñan en régimen de dedicación total, para el resto de los orientadores como para todos los coordinadores el tiempo de trabajo que dedican a este Programa es parcial, ya que cuentan con otras funciones dentro de las instituciones a las cuales pertenecen.

La segunda etapa se llevó cabo entre los meses de noviembre de 2019 y abril de 2020, realizándose 5 entrevistas que incluyeron 1 informante calificado que al igual que en la etapa inicial es el coordinador general del Programa, aunque no es el mismo entrevistado puesto que el anterior ya no desempeñaba funciones en esa área y 4 orientadores educativo-laborales, de los cuales 3 son reentrevistados y 1 es entrevistado por primera vez, aunque cumple la misma función que los demás. Dichas entrevistas tenían como objetivo explorar procesos de cambios, transición o continuidad de las dimensiones a estudiar.

Teniendo en cuenta ambas etapas del trabajo de campo se utilizaron tres pautas de entrevistas: una para los informantes calificados, otra para los coordinadores y otra para los orientadores. En cuanto a su funcionamiento, en general se respetaron las preguntas establecidas en todas las entrevistas, variando el orden según se iba dando el hilo de la conversación con el entrevistado, agregando algunas que se consideraron necesarias en el transcurso de esta y modificando otras para tratar de lograr una mejor comprensión por parte de los entrevistados.

Dificultades durante el proceso del trabajo de campo

Es interesante señalar la existencia de ciertas dificultades encontradas al momento de realizar el trabajo de campo, principalmente en la segunda etapa de recolección de los datos. A diferencia de la primera etapa que, a excepción del rechazo a ser entrevistados por parte de un coordinador y un orientador, la muestra se siguió de acuerdo con la configuración inicial; no ocurrió lo mismo en la segunda, en la cual la posibilidad de establecer contacto con los entrevistados de la primera etapa resultó poco fructífera. En parte por eventos no previstos, como haber dejado de trabajar en esas instituciones o haberse trasladado a otras áreas donde ya no desempeñan funciones ligadas al Programa, lo cual resulta común en investigaciones realizadas a mediano plazo. Aunque se supone, por parte de este investigador, que esta razón puede deberse también a que en realidad no han ocurrido cambios significativos en el transcurso de ambos períodos, ni en la implementación del Programa ni en la forma como se ha desarrollado la política pública dentro de la cual se enmarca el mismo, lo que conlleva a que no amerite por parte de los actores el acceder a ser reentrevistados.

Como consecuencia se redujo considerablemente la cantidad de entrevistas realizadas en esta etapa y el hecho de que no se pudieran entrevistar coordinadores a excepción del coordinador general del Programa, así como abarcar todas las instituciones involucradas en el mismo como sí se logró en la primera etapa. A pesar de ello se considera que el discurso de los orientadores, por su relacionamiento con todos los participantes involucrados en el programa (coordinadores, jóvenes y referentes de empresas), puede ser el de mayor utilidad, ya que proporcionan la información necesaria que este trabajo pretende abordar.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

En el presente capítulo se pretende dar cuenta de los principales hallazgos que buscan responder a las preguntas de investigación. El mismo se divide en tres subcapítulos: 1) Interinstitucionalidad, 2) Competencias transversales, y 3) compatibilización educación-trabajo.

Antes de iniciar el análisis, cabe recordar que si bien se trata de un estudio acerca de las competencias para el ingreso de los jóvenes al mercado laboral, el mismo es abordado desde la percepción de los gestores de programas educativo-laborales, definidos, en este caso, como coordinadores institucionales y orientadores educativo-laborales. Teniendo como unidad de análisis no a los jóvenes, sino al Programa.

4.1. Interinstitucionalidad

En este subcapítulo se realizará un análisis descriptivo de la forma como se implementa el Programa, las funciones de las instituciones que participan en él y el rol que desempeñan coordinadores y orientadores. Para ello se intentará reconstruir los diversos aspectos referidos al funcionamiento del Programa, así como los cambios ocurridos entre el transcurso de la primera y segunda etapa del trabajo de campo. Cabe aclarar que presenta un fuerte componente analítico y la opinión de los actores se refleja de forma puntual.

Además, con respecto a la orientación, se buscará contrastar la hipótesis que sostiene que *desde la orientación se trabajan las competencias transversales intentando promover la autonomía de los jóvenes.*

4.1.1- Problemática que da origen al Programa

Como se ha planteado al describir el problema de investigación, el mercado de trabajo, en sí, no es cien por ciento equitativo. En general, ha presentado dificultades, especialmente en la población más joven. Si se observan los resultados obtenidos de la ENAJ 2018 se constata que en Uruguay la tasa de desempleo de los jóvenes, en el tramo de 15 a 24 años, triplica a la tasa de desempleo de la población total del país; lo mismo ocurre, para las mismas poblaciones, en igual proporción, si observamos las tasas de informalidad.

En particular, una de las grandes dificultades que existen es el acceso al primer empleo decente³. Por ello, desde la órbita del Estado, se busca generar mecanismos para tratar de que dicho mercado intente ser un poco más equitativo con la población que presenta mayores dificultades para acceder a él.

En este contexto, surge, como una iniciativa interinstitucional, el Programa “Yo Estudio y trabajo” ofreciendo la posibilidad de acceder a un primer empleo decente, a la población entre 16 y 20 años. Con la particularidad, de contribuir a fortalecer el vínculo entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación, al ser un requisito indispensable para participar, encontrarse estudiando en algún centro educativo formal o no formal. Atendiendo, además, al histórico divorcio entre educación y trabajo; a la vez que busca promover el desarrollo de competencias transversales para futuros empleos.

4.1.2.- Marco regulatorio

Si bien el Programa surge previo a la Ley de Empleo Juvenil, su promulgación no ha hecho que se modifiquen ni los objetivos ni la población a la que está dirigida; lo que sí se ha modificado es el marco legal que adquiere el mismo. Previo a la ley, se enmarcaba en la modalidad de becarios y pasantes, lo cual generaba el impedimento de presentarse a eventuales becas o pasantías en instituciones estatales una vez egresar del Programa.

La ley de Empleo Juvenil prevé dos grandes ramas. Por un lado, la regulación a nivel del sector público y, por otro lado, la regulación a nivel del sector privado. Dentro del sector público, una de las modalidades que se reglamenta es la primera experiencia laboral en el Estado y en personas públicas no estatales, autorizando al MTSS, INAU, INJU, ANEP e INEFOP a acordar contrataciones de primera experiencia laboral con organismos públicos estatales o no estatales.

El propósito de la ley es contemplar un mismo requisito para todos los ingresos de primera experiencia laboral en el Estado, independientemente de que la mayoría de las empresas establezcan algunos requerimientos específicos, como un determinado rango de edad o nivel de estudios.

³ Según la OIT, el trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo decente promovido por la OIT implica generar suficientes puestos de trabajo para responder a las demandas de la población, pero también es un requisito indispensable que sean empleos productivos y de calidad, y que los trabajadores los ocupen en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana (https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm).

Dentro de esta modalidad, el Programa “Yo estudio y trabajo” adquiere una forma específica, al incluir como requisito la condición de estudiantes a sus beneficiarios, ya que de acuerdo con la regulación de la ley, primera experiencia laboral en el Estado no implica compatibilizar estudio y trabajo, sino no haber tenido experiencia laboral formal previa.

4.1.3- Competencias de los organismos

Como se ha mencionado anteriormente, el Programa surge como una iniciativa interinstitucional, en la cual participan diferentes organismos: MTSS, MEC, ANEP, INJU, INEFOP e INAU. Todos integran la Mesa Interinstitucional del Programa a través de los coordinadores institucionales, la mayoría con formación en sociología, psicología y educación, (4 por el MTSS, 2 por el MEC, 1 por la ANEP, 2 por INJU, 2 por INEFOP y 2 por INAU); además de desarrollar funciones específicas.

-MTSS: la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), a través del Departamento de Empleo Juvenil tiene a su cargo la coordinación general del Programa. Establece las directrices, los principales lineamientos y la coordinación técnica. Tiene a su cargo, además, algunas de las etapas de su ejecución: lanzamiento y difusión, inscripción, implementación del sorteo y asignación de puestos de trabajo ofrecidos por las empresas participantes. Siendo, en última instancia, el cual, edición tras edición, realiza los ajustes y modificaciones del Programa considerados necesarios para mejorar su ejecución. Asimismo, desarrolla un fuerte trabajo de articulación, tanto con las diferentes instituciones co-ejecutoras como con las empresas, a fin de que todas las instituciones cumplan con las distintas etapas en tiempo y forma.

-MEC: al igual que el MTSS, participa del Programa desde su creación y su función se centra en la discusión y toma de decisiones de índole educativa a partir de los insumos que se le presentan. Una de ellas ha sido la inclusión de la ANEP al Programa, a través de la figura del educador referente.

-ANEP: su incorporación al Programa se da a partir de la quinta edición y como ya se señaló lo hace por requerimiento del MEC. Su principal cometido es la de proporcionar al Programa la figura del referente educativo, un actor que trabaja en los centros educativos y que permite, frente a situaciones puntuales, destrabar las dificultades que aparecen en el sistema educativo para lograr la articulación entre educación y trabajo.

-INJU: participa desde la primera edición, siendo su principal cometido definir algunas líneas estratégicas para la implementación del Programa, en conjunto con los demás organismos. Además, brinda ciertos apoyos claves como contribuir a la sostenibilidad de los jóvenes que ingresan por cuotas afirmativas (personas trans, afrodescendientes, con discapacidad y pertenecientes a hogares vulnerables), en consonancia con lo que establece la Ley de Empleo Juvenil. Cumpliendo un rol clave en la articulación del programa con otras áreas, como lo son las prestaciones del MIDES, o la articulación con PRONADIS en los casos de jóvenes con discapacidad. Asimismo, participa en algunas etapas específicas del Programa como la recepción de la documentación de los jóvenes sorteados para ingresar al Programa en el departamento de Montevideo. En el interior del país, esta tarea la realizan los CEPES⁴.

-INEFOP: participa desde la primera edición y sus funciones son impartir talleres iniciales de inducción al mundo laboral a los jóvenes seleccionados, realizar la orientación educativo-laboral y el seguimiento durante todo el proceso de la beca laboral. Dispone de 7 orientadores educativo-laborales destinados al Programa, a través de los cuales orienta la cantidad resultante del número total de puestos ofrecidos menos 100. Con la particularidad de realizar la orientación de todos los jóvenes del interior del país y de todos los que ingresan por cuotas de acciones afirmativas (menos la de vulnerabilidad socioeconómica, a excepción de los que ingresen por dicha cuota en el interior).

-INAU: participa desde la primera edición y cumple las mismas funciones que INEFOP. Dispone de 10 orientadores educativo-laborales destinados al Programa, a través de los cuales orienta un cupo de 100 jóvenes, quienes ingresan por la cuota de vulnerabilidad socioeconómica en Montevideo (el cupo de 100 se completa con jóvenes menores de 18 años).

4.1.4. La interinstitucionalidad como factor decisivo en la ejecución del Programa

Del discurso de los actores se desprende que gran parte de las modificaciones y las mejoras que se le han hecho al Programa, en pos de brindar mejores respuestas a sus beneficiarios, surge de los esfuerzos para lograr una correcta articulación entre las instituciones que lo componen. Más allá de que cada una de ellas tenga a su cargo tareas

⁴ Los Centros Públicos de Empleo son creados a través de convenios entre el MTSS-DINAE y las Intendencias Departamentales. Estos Centros coordinan y prestan diferentes servicios tendientes a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, en el sector formal de la economía.

específicas, es en las instancias de interinstitucionalidad en las cuales se definen los lineamientos que luego afectarán el transcurso del Programa.

En el marco de esta interinstitucionalidad, existen 3 niveles de coordinación. En un primer nivel, se encuentra la Comisión de Promoción de Trabajo Decente Joven, creada al amparo de la Ley de Empleo Juvenil, integrada por decisores políticos que intervienen en las definiciones de políticas de empleo juvenil. En un segundo nivel, se encuentra la Comisión Técnica del Programa “Yo Estudio y trabajo”, que depende de la anterior y que está integrada por los diferentes técnicos (coordinadores institucionales) en representación de los organismos que participan del Programa. Su función es la de ir delineando y monitoreando el Programa y en función de determinados emergentes o dificultades que vayan surgiendo tiene la potestad de ir generando determinadas subcomisiones de trabajo, en las que participan, según el carácter de la subcomisión, las diferentes instituciones que participan del mismo. Estas subcomisiones pertenecen al tercer nivel, funcionan mientras resuelven su cometido y una vez finalizado el mismo se disuelven.

A modo de ejemplo, la subcomisión de matching que tiene a su cargo el matcheo de los perfiles de los jóvenes que ingresan y en función de eso aconsejar las derivaciones a las empresas. La subcomisión de riesgo del puesto de trabajo que supone una especie de mapeo de las empresas para identificar cuáles son las condiciones de trabajo. Pretende generar un mecanismo para que las empresas se miren así mismas y de esa forma haya una mejor integración de los jóvenes a la empresa. La subcomisión de inclusión que trabaja en cómo hacer más efectiva la incorporación de los jóvenes que ingresan por cuotas de acciones afirmativas; con un trabajo vinculado a PRONADIS en los casos de personas que presentan discapacidad.

De esta explicación se desprende que la interinstitucionalidad tiene una complejidad que hace necesario un trabajo muy articulado de todas las instituciones y que, de su correcta articulación depende en gran medida el adecuado funcionamiento del programa. Como sostiene Jacinto (1998) *“la existencia de un proyecto institucional amplio en el que todos los actores se encuentran implicados, independientemente de la pertenencia a una institución más abarcativa, constituye uno de los aspectos especialmente relevantes para la consolidación de la experiencia”* (Jacinto, 1998: 45).

4.1.5. Los pros y los contras de un mercado laboral ficticio

De acuerdo con lo presentado anteriormente, se refleja que el mercado laboral al que apunta el Programa es en realidad un “mercado ficticio”, ya que no está regulado por la oferta y la demanda, sino que surge por acuerdos entre las diferentes instituciones que forman parte del Programa. Con la constante coordinación entre MTSS y las empresas, intentando que el mismo resulte atractivo para estas y de esa forma conservar los puestos de trabajo y generar otros nuevos; ya que sin puestos, no habría Programa.

Es decir, no se busca generar una política de empleo en el sentido en el que Neffa (2011), citado en INEFOP (2019), define las políticas de empleo sosteniendo que, *“el concepto de políticas de empleo designa el conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos o cualitativos”* (INEFOP, 2019: 8). Sino que, simplemente se realiza una generación de empleo directo a fin de poder llevar adelante el Programa, por eso se lo denomina “mercado ficticio”. No existiendo, por ende, un cupo fijo de puestos disponibles, sino que el mismo varía con las sucesivas ediciones⁵.

Con respecto al intento de contribuir a la articulación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, la particularidad de que el mercado de trabajo se cree como producto de acuerdos y este conformado por empresas públicas propicia un marco favorable para que los jóvenes puedan compatibilizar ambas actividades. Más allá de que sea un requisito del Programa la condición de estudiante.

En general, en el mercado de trabajo hay pocos empleos de medio tiempo, la mayoría son de 8 horas. En cambio, en el sector público la posibilidad de obtener empleos de 6 horas o incluso 4 horas favorece la posibilidad de poder compatibilizar ambas actividades.

Mientras, en el sector privado, en el caso de los trabajadores estudiantes, *“si ellos desean compatibilizar ambas actividades, el empleador espera que el joven postergue su carrera si es necesario, a fin de cumplir con las tareas cotidianas dentro del lugar de trabajo”* (Marrero, 2000: 16).

⁵ Según datos extraídos de *Memorias Anuales del MTSS*, se otorgaron 614 becas de trabajo en 2012, 732 en 2013, 711 en 2014, 537 en 2015, 552 en 2016, 710 en 2017, 725 en 2018, 769 en 2019 y 430 en 2020 (disponible en www.mtss.gub.uy).

4.1.6. El rol del orientador educativo-laboral

Como plantea Jacinto (1998) el orientador es considerado otro actor clave en la ejecución de este tipo de programas, específicamente en relación con el contenido y orientación de la formación. Los orientadores entrevistados, en su mayoría con formación en educación social y algunos en psicología, señalan que su rol comienza cuando los jóvenes ingresan al Programa y cumple, fundamentalmente, dos funciones: 1: la capacitación y seguimiento de los jóvenes y 2: la construcción del perfil de los jóvenes para sugerir su derivación a los puestos de trabajo.

4.1.6.1. La capacitación y seguimiento de los jóvenes

Los entrevistados mencionan que durante el taller de inducción educativo-laboral se pretende, principalmente, que el joven comience a situarse en el mundo del trabajo construyendo un proyecto educativo-laboral propio. A su vez, se introduce la noción de competencia y se trabajan las competencias transversales que el Programa plantea evaluar: compromiso, trabajo en equipo y adaptación al cambio/flexibilidad. Pero también otras consideradas necesarias para poder transitar en forma adecuada por la práctica laboral: la comunicación, la resolución de conflictos y la planificación.

Según los orientadores, el acompañamiento individual y personalizado de cada uno de los jóvenes, que guía el sostenimiento del estudio y trabajo, se realiza con un seguimiento del estado de cada uno de estos ámbitos (educativo y laboral) por los que transitan. Profundizándose en los jóvenes que presentan mayores dificultades de adaptación, o de otra índole, y que por la particularidad de estas hace que requieran un seguimiento más exhaustivo y se establezcan relaciones con otros actores que contribuyan a solucionar dichas dificultades o a destrabar los posibles conflictos. Como es el caso, de la relación que se establece entre el orientador y el referente educativo del centro de estudios al que asiste el joven, si el problema es de carácter educativo.

El seguimiento tiene, entonces, como objetivos, el sostenimiento de los jóvenes durante la beca, facilitando la construcción de un proyecto propio, a corto y mediano plazo. Intentando, al mismo tiempo promover la autonomía a través del trabajo, con el objetivo que los jóvenes, a través de esta primera experiencia laboral, comiencen a descubrir por sí mismos, sus potencialidades y las de su entorno.

Autonomía entendida como *“la capacidad de adaptación al medio laboral, de comprender la realidad del medio, de tomar decisiones...de alterar el funcionamiento de las cosas, trayendo novedades a modo de solucionar imprevistos”*(Zarifian, 1999: 45) y que forma parte de lo que el autor caracteriza como competencias sociales a las que Gallart define como competencias interpersonales.

4.1.6.2. La construcción del perfil ocupacional

Según los orientadores, en los talleres de inducción se estimula que los jóvenes sean capaces de reconocer sus habilidades y fortalezas y sus debilidades y aspectos a mejorar, así como identificar oportunidades y amenazas tanto del entorno personal, del sistema educativo y del mercado laboral, que sirvan no solo para la construcción del proyecto educativo-laboral, sino también como insumo para la construcción del perfil ocupacional que los orientadores definirán. Con el fin de realizar una sugerencia a un puesto de trabajo, donde en la medida de lo posible, se compatibilizará el perfil del joven con el del puesto de trabajo otorgado por la empresa para realizar las posteriores derivaciones.

4.1.7. Cambios y continuidades en el transcurso entre ambas etapas

Desde los lineamientos generales del Programa y principalmente desde la articulación interinstitucional entre las instituciones que participan en su implementación, se han ido realizando, en las sucesivas ediciones, algunas modificaciones con el propósito de que el Programa resulte más efectivo. Algunas de ellas se hacen evidente durante el transcurso de la primera etapa a la segunda.

Los orientadores entrevistados en la segunda etapa señalan que como producto de diferentes procesos, desde la orientación se ha planteado la necesidad de modificar los tiempos en los que se trabajan los diferentes contenidos, entendiendo que ciertos aspectos que antes se trabajaban al comienzo de la beca sería conveniente trabajarlos hacia el final. Esto incluye la incorporación de nuevas instancias de encuentros grupales entre los jóvenes y con los referentes de las empresas de modo que la experiencia se vuelva más enriquecedora. A ello se suma el abordaje de otras competencias transversales, que no son las definidas por el Programa, pero que se entiende son útiles para que las otras puedan desarrollarse (este tema se profundizará en el subcapítulo siguiente).

Otro aspecto que se ha modificado es el que refiere al carácter territorial del Programa. Todos los actores entrevistados en la primera etapa, tanto desde la coordinación como de la orientación, sostienen que hasta ese momento el Programa no tenía carácter territorial. Los orientadores tanto de INEFOP como de INAU eran prácticamente todos de Montevideo. Por tanto, ese nivel de orientación tan centralizado hacía que ciertas lógicas a nivel local quedarán por fuera, lo cual suponía una situación desfavorecedora para los becarios del interior respecto a los de Montevideo. No obstante, los actores entrevistados en la segunda etapa señalan que se ha profundizado en la descentralización y en algunos departamentos el seguimiento se realiza solo con orientadores de la zona.

Los coordinadores entrevistados durante la primera etapa, en particular los que representan a MEC, plantean la necesidad de la incorporación de ANEP al Programa para abordar cuestiones referidas a la educación.

“Porque en la formulación del Programa, al principio, se prestó mucha más atención a los estudiantes que van a incorporarse, a los referentes laborales, a los orientadores. Pero el mundo de la educación quedaba bastante ajeno, el joven tenía que estar golpeando puertas para conseguir un certificado... Entonces, ha sido toda una lucha desde el MEC para que efectivamente ANEP de respuesta a este tema porque así como el mundo del trabajo se olvida de la parte de la educación y la ve como ajena, excepto para las capacitaciones laborales específicas, el mundo de la educación también ve ajeno al mundo del trabajo porque lo ve como destino, aún hoy. No conviviendo, y deja en esa interacción al sujeto que tiene que ir de un lado a otro tratando de ajustar lo que los sistemas no ajustan” (Entrevistado 5, coordinador, MEC).

Los actores entrevistados en la segunda etapa mencionan que al inicio de la quinta edición se incorpora la ANEP y con ella la figura del referente educativo, un actor que trabaja dentro de los centros de estudios (generalmente un adscripto) a quienes los jóvenes pueden recurrir en el caso de necesitar tramitar un certificado de estudio, un horario especial o solucionar otras cuestiones referidas a la educación.

“antes, muchas veces surgían dificultades en el plano educativo que, a veces, en un sistema tan grande y complejo nos costaba a los orientadores poder articular, entonces,

dependía del trabajo que hicieras con cada centro” (Entrevistado 26, orientador, INEFOP).

4.2. Competencias transversales

En este subcapítulo se dará cuenta del aspecto central de la investigación, la cual se centra en comprender el papel que juegan las competencias transversales para el desempeño de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Desde el discurso de los actores, principalmente los orientadores, se busca contrastar la hipótesis que sostienen que, *las competencias transversales reunidas dentro del saber-ser y saber-actuar permiten que los jóvenes logren un mejor desempeño durante su paso por la práctica laboral.*

4.2.1. Generación de competencias

Según los entrevistados, durante el transcurso de la práctica laboral, a través del seguimiento, se intenta promover el desarrollo de competencias transversales, generando espacios para que los jóvenes puedan desarrollar dichas competencias. Apuntando a que el pasaje por esa primera experiencia laboral constituya una instancia de aprendizaje en que el estudio y el trabajo se transiten de forma conjunta. Abordando la cuestión referida a la cultura de trabajo o a las “nuevas formas de trabajo” requeridas por el mercado laboral en la actualidad; en que las competencias transversales, como plantea Gallart (1997) asumen un papel primordial al ser necesarias para todos los trabajadores independientemente de la tarea que realicen.

“Constituyen el eje que va dirigiendo el programa. Nosotros siempre lo que intentamos transmitir es la importancia de que las personas, los jóvenes que participan de este programa, lo que intentan, de alguna manera, es desarrollar esas competencias, después, lo formativo es súper importante, pero esas competencias uno las va desarrollando a lo largo de la trayectoria laboral y no tiene mucho cómo aprenderlas si no es desde la práctica” (Entrevistado 16, orientador, INEFOP).

Desde la orientación coinciden en que a través de las distintas instancias de capacitación que plantea el Programa (taller de inducción al mundo del trabajo, encuentros desarrolladas en empresas donde los jóvenes realizan su práctica laboral, realización de CLAPS [instancias en las que se busca trabajar las Competencias Laborales Aplicadas

al mundo del trabajo] y seguimiento de orientación educativo-laboral), se trata de promover ciertas competencias transversales, dentro de las cuales se destacan, fundamentalmente, las conceptualizadas por Gallart y Jacinto (1995) como competencias interpersonales y por Mertens (1996) como competencias genéricas.

Como se hace referencia en el marco conceptual, este tipo de competencias, desarrolladas a través de la interacción con otras personas, permite el relacionamiento humano y laboral con fluidez, así como el trabajo en grupo. Por ello, desde la práctica laboral se promueve que los jóvenes desarrollen ciertas competencias transversales definidas en documentos del Programa de la siguiente forma:

Compromiso, entendido como *“la capacidad del trabajador/a para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo, dentro del plazo que se ha estipulado. Dicho trabajo debe ser asumido con responsabilidad, realizando el mayor esfuerzo”* (MTSS, 2016: 1).

Trabajo en equipo, definido como:

la capacidad del trabajador/a para establecer relaciones con sus compañeros/as, a fin de que cada uno pueda desempeñar las funciones de su cargo, articulando las metas que le competen alcanzar, con las de sus compañeros/as de trabajo y de la organización. Implica establecer relaciones de cooperación, preocupándose no solo por las propias responsabilidades sino también por las del resto del equipo de trabajo. Es la capacidad de trabajar con otros para conseguir metas comunes (MTSS, 2016: 2).

Adaptación al cambio/flexibilidad, entendida como *“la capacidad para enfrentarse con versatilidad a situaciones nuevas y aceptar los cambios de forma positiva y constructiva, realizando eficazmente la tarea”* (MTSS, 2016: 3).

Tres competencias que conjugan, como plantea Monteiro Leite (1996) y que luego retoman Carrillo e Iranzo (2000), el saber ser con el saber actuar; a través de un Programa, que como sostiene Jacinto (1998), busca articular capacitación, competencias sociales y habilidades básicas necesarias en los Programas de formación y práctica laboral para que, acompañadas de un seguimiento a la población beneficiaria, contribuyan a que el pasaje por esa experiencia sea redituable.

Además, los actores coinciden al manifestar que el pasaje por instancias de evaluación en el lugar de trabajo contribuye al desarrollo de las competencias, ya que propicia la oportunidad de ver de qué forma los jóvenes vienen desempeñándose en el ámbito de trabajo, generando espacios de interacción en los que puedan expresar cuáles son las cuestiones que les representan mayor dificultad, poniendo énfasis en los aspectos en que deben profundizar para lograr un mejor desarrollo de estas.

Asimismo, la adquisición de competencias transversales y la posibilidad de transitar por una experiencia laboral resultan fundamentales en relación al proceso de acumulación de capital humano, cobrando mayor significado en el caso de poblaciones vulnerables. Como se menciona en el marco conceptual, autores como Jara Males y Sorio (2013) señalan que, en el caso de esta población, este tipo de programas contribuye a aumentar la formación de ese capital al generar oportunidades que luego les permitan ingresar al mercado de trabajo con una mejor preparación y, por ende, con mejores oportunidades, ya que como sostiene Becker (1964) y luego retoma Thoaria (1999) la desocupación y las diferencias salariales son causa de poca inversión en capital humano.

“los que ingresan por la cuota de vulnerabilidad socioeconómica en general son jóvenes que valoran mucho esta oportunidad, quizás un joven de un nivel socioeducativo más alto y universitario tiene otras chances de acceso al empleo, entonces, quizás no siempre le da un lugar de relevancia. En cambio, los jóvenes que son los más relegados en el mercado de trabajo cuando tienen esta oportunidad, si se les dan algunos apoyos mínimos, la valoran mucho y la sostienen” (Entrevistado 7, Coordinador, INJU).

4.2.2. Cambios y continuidades en el transcurso entre ambas etapas

Cuando se realiza la primera etapa de investigación no se cuenta con estudios de evaluación del programa. Por lo que el único insumo parte del discurso de los coordinadores institucionales y los orientadores entrevistados.

En la segunda etapa, ya se cuenta con al menos un estudio de evaluación, publicado en 2017, que recoge el componente cualitativo y que permite, además, contrastar el discurso de los entrevistados.

Se observa que, en lo que respecta a condiciones laborales, el pasaje por una primera experiencia laboral en el marco de la Ley de Empleo Juvenil, que promueve el trabajo

decente, propicia que se generen espacios de trabajo dentro de la formalidad permitiendo a los jóvenes generar conciencia en lo que refiere a futuras búsquedas de empleo.

“uno de los resultados positivos que arrojan las evaluaciones, es que después los jóvenes buscan experiencias laborales dentro de estos marcos, no exclusivamente en la función pública, también en lo privado, pero con las garantías en lo que tiene que ver con la formalidad, con un trabajo decente” (Entrevistado 22, coordinador MTSS).

En cuanto a las competencias que el Programa promueve desarrollar, la referida al **compromiso** con el cumplimiento de las tareas es una de las que genera posiciones encontradas. Hay jóvenes que plantean tener una sobrecarga de tareas, mientras otros manifiestan que les asignan muy pocas o directamente ninguna.

“está también el tema de no me dan mucho trabajo y me aburro, o me dan mucho trabajo, o no me explican nada porque soy una becaria (...) también en algunos lugares se lo toma como mano de obra barata al becario y se le da mucho trabajo y eso no son tareas de apoyo, y también están los compañeros de trabajo que son funcionarios de ese lugar, que hace años están en ese lugar y todos los años les ponen un chiquilín nuevo, y están todo un tiempo enseñándole determinadas dinámicas de las tareas y todo al chiquilín, y cuando quieren acordar, las aprendió y ya se va” (Entrevistado 24, orientador, INAU).

De esta forma, en ocasiones se hace difícil que los jóvenes puedan asumir un compromiso con la tarea y poner en práctica el sentido de responsabilidad.

Los orientadores mencionan también que algunas empresas plantean dificultad con el cumplimiento de ciertos “hábitos de trabajo” como inasistencias sin aviso, llegadas tardes o el incumplimiento del horario laboral. En estos casos, desde los talleres y también de forma individual los orientadores intentan trabajar con los jóvenes en planificación con el fin de superar estas dificultades.

“poder incorporar esta cosa de que tenés que ir de lunes a viernes, que tenés un horario y que no podés salir de ese horario, de que no hay razones válidas para faltar, salvo la enfermedad” (Entrevistado 23, orientador, INAU).

Aunque, en general, la mayoría de los jóvenes traen incorporado un sistema formal de estudio que conlleva una rutina, lo cual les permite comprender lo que significa cumplir con asistir a su lugar de trabajo todos los días en un determinado horario.

Con respecto al **trabajo en equipo**, los orientadores plantean que, en algunos casos, los jóvenes presentan ciertas dificultades en las formas de vincularse con los funcionarios y la autoridad. La mayoría nunca trabajó con anterioridad y cuando llegan a la beca lo hacen con una cuestión bastante idealizada de lo que pueden ser las relaciones laborales, los vínculos en el trabajo, y a medida que transcurre la beca la realidad les demuestra que esas formas de relacionamiento con el mundo adulto en el ámbito laboral son diferentes. Esto también es considerado por los orientadores como un proceso de aprendizaje en cuanto a cómo relacionarse con los otros en esos pequeños campos de poder desiguales de jefes y adultos mayores.

“Y después el hecho de que también las empresas en general deben aprender a trabajar con los jóvenes. Hay empresas con personas de promedio 50, 60 años, donde muchas veces están trabajando en el mismo lugar desde hace 20 años. Entonces, el ingreso de una persona joven muchas veces puede generar cosas positivas, en el sentido de un aire fresco, de aportar determinadas cuestiones a la tarea y al ámbito de trabajo, que pueden ser buenas pero muchas veces también puede ser un factor de conflicto” (Entrevistado 22, coordinador, MTSS).

Un conflicto que no es propio de los jóvenes, sino del mundo adulto en el ámbito laboral, en el cual se establece una “brecha generacional” entre los jóvenes y los adultos que trabajan en ese lugar y que muchas veces tienen como una actitud cerrada a recibir jóvenes que están solo por un tiempo y que además pertenecen a otra generación con otras costumbres. Sumado a la asimetría que se da por el tipo de cargo que ocupan, en el que uno es un funcionario público y el otro es un becario con un contrato transitorio.

Estas dos diferencias, que tienen que ver con el tipo de contratación y con lo generacional, generan dos tipos de barreras, por un lado, la distancia, la lejanía entre el mundo de los adultos y el joven que ingresa al lugar de trabajo y, por otro lado, la sobreprotección que constituye una barrera para el desarrollo de su autonomía.

“en las empresas hay de todo, hay empresas que tienen como disposición a entender que esto es una primera experiencia laboral en la que está aprendiendo; y hay otras que son súper paternalistas y dicen “ay, es tan chiquitito, está aprendiendo” y le

justifican todo, y eso también se puede transformar en una traba porque la idea es aprender sin que te protejan tanto” (Entrevistado 25, orientador, INEFOP).

Si bien esta situación persiste con el transcurso de las diferentes ediciones, las entrevistas realizadas en la segunda etapa demuestran que se hacía más evidente durante las primeras. Los ajustes realizados desde la orientación para intentar corregir estos obstáculos llevan a que estas situaciones se observen con menos frecuencia en la segunda etapa.

Asimismo, desde la orientación se trabaja con los jóvenes de forma que puedan resolver por ellos mismos las dificultades que se les presentan tratando de no generar un asistencialismo que acompañe el proceso, sino simplemente brindar apoyo en los casos que sea necesario, entendiendo que luego del egreso y en su trayecto por futuras experiencias laborales no contarán con el acompañamiento que les brinda el Programa.

Con respecto a la **adaptación al cambio/flexibilidad**, no es una competencia que presente grandes dificultades. Según los orientadores, los jóvenes tienen bastante facilidad para adaptarse con relación a las tareas y normas de comportamiento, y el ingresar a la beca sin ningún tipo de experiencia previa también contribuye a ello, dado que no tienen con que compararse.

Sin embargo, algunos presentan dificultades en cuanto al cumplimiento de ciertas formalidades propias del ámbito laboral. Los orientadores señalan que desde las empresas mencionan la dificultad para cumplir con ciertos “hábitos de trabajo” referidos a determinados modismos utilizados para comunicarse, códigos de vestimenta y comportamiento.

“con la vestimenta pasaba muchas veces, que los jóvenes venían con piercing, con expansores...Entonces, hubo que trabajar mucho el tema de la presencia en esto de bueno, no pierdes tu identidad por respetar ciertas pautas de vestimenta o utilizar un lenguaje más adecuado” (Entrevistado 26, orientador, INEFOP).

En estos casos, los orientadores procuran trabajar el tema de la buena presencia, la comunicación y los buenos modales, cuestiones básicas que deben cumplirse tanto si se transita por una beca en una empresa pública o se trabaja en una empresa privada.

En cuanto a las tareas, en los casos en que la adaptación resulta imposible, se procura cambiar de sección porque el objetivo es que transite por una primera experiencia

laboral que, aunque difiere de las lógicas del mercado de trabajo real, se intenta que sea lo más similar posible.

Adaptarse al cambio constituye, entonces, un proceso de aprendizaje, en el cual unos requieren más apoyo que otros y en el que se observa una mayor dificultad en determinadas poblaciones. Esto se evidencia, principalmente, a partir de la cuarta edición cuando el Programa incorpora cupos por acciones afirmativas para población afrodescendiente, trans y con discapacidad.

La mayoría de los coordinadores y orientadores mencionan que dicha dificultad proviene principalmente de parte de las empresas, ya que en determinados sectores de trabajo no están dadas las condiciones necesarias para recibir determinadas cuotas. La dificultad más grande se da con la cuota de discapacidad. Generalmente, las que más se salvan son las referidas a las discapacidades físicas, ya que a partir de la Ley de Discapacidad, las empresas públicas han ido incorporando, desde lo edilicio, sistemas que facilitan las condiciones de acceso. No así en lo que refiere a las discapacidades psíquicas donde la cuestión es más difícil de encarar.

“Las empresas públicas no están preparadas para recibir una persona con esquizofrenia, por ejemplo, más allá de que la persona esté compensada y que nosotros trabajamos bastante en articulación con PRONADIS, hay un montón de cosas que tienen que ver con lo personal que ese orientador designado a esos casos tiene que contemplar. En esos casos, nosotros tratamos de atender lo que tiene que ver con lo educativo y lo laboral, pero siempre lo personal atraviesa y es imposible dejarlo afuera” (Entrevistado 15, orientador, INEFOP).

En esos casos se intenta trabajar el tema de la inclusión con operadores laborales de PRONADIS que acompañan durante las primeras semanas o los primeros días. De esa forma, se aborda con la empresa el tema de la adjudicación de tareas, ya que si se desconoce lo que es la discapacidad y lo que pueden hacer y lo que no, se generan dificultades en cuanto a su adjudicación.

La cuota trans es otra que plantea muchísima dificultad. En primer lugar, porque es una población que casi no llega al Programa, lo cual tiene que ver principalmente con el factor educativo, ya que en general se trata de una población que no está inserta en el sistema educativo y por eso se hace más difícil captarla. Los orientadores manifiestan que en los pocos casos que han tenido que realizar la orientación en los jóvenes que

ingresan por esa cuota, porque nunca se llega a cumplir con ella en su totalidad, ha sido muy difícil que puedan mantener la beca hasta el final. Resulta muy difícil incorporar esa población al mundo del trabajo y cuando se la incorpora, se hace desde un lugar tan cuidado que resulta antinatural y esa no es la lógica del mundo del trabajo en las condiciones cotidianas.

Con relación a todas las competencias definidas por el Programa, y como forma de contribuir a superar los obstáculos que dificultan el desarrollo de las mismas, se observa, principalmente durante la segunda etapa, que con el transcurso de las ediciones los orientadores comienzan a trabajar otras competencias que se incluyen dentro de los campos del saber ser y el saber actuar. Como la comunicación, el comportamiento y las formas de vincularse, propias del saber ser, y que se encuentran dentro de las denominadas por Gallart y Jacinto (1995) como competencias de comunicación y competencias interpersonales que permiten mantener relaciones humanas y laborales; y propias del saber actuar como la toma de decisiones, la planificación y la resolución de conflictos.

4.3. Compatibilización educación-trabajo

Tomando en cuenta el análisis de los subcapítulos anteriores se buscará contrastar la hipótesis que sostienen que *la articulación interinstitucional y el desarrollo de competencias transversales son factores determinantes en la compatibilización educación-trabajo.*

Se presentan los **aspectos que facilitan la compatibilización entre educación y trabajo**, así como las causas que originan el no sostenimiento del proyecto educativo-laboral que, en muchos casos, ocurren como consecuencia de no lograr desarrollar las competencias a las que se hace referencia en el subcapítulo anterior.

La mayoría de los entrevistados coincide en que la principal fortaleza del Programa es la generación de condiciones necesarias a través de las cuales los jóvenes puedan desarrollar un proyecto educativo-laboral en forma conjunta, ya que, tanto desde lo educativo como desde lo laboral, a nivel de las empresas estatales, se han generado modalidades flexibles que permiten transitar por ambos escenarios a la vez.

Entre los aspectos que contribuyen a la compatibilización entre educación y trabajo, los orientadores señalan que los jóvenes mencionan la existencia de una carga horaria

adecuada con jornadas de trabajo de seis o incluso cuatro horas que difieren bastante de lo que ocurre en el mercado de trabajo habitual.

Otro punto que mencionan es el desarrollo de las competencias de organización y planificación durante los talleres de inducción que, luego en la práctica, les permite organizar sus rutinas de manera que puedan sostener tanto la actividad educativa como la laboral.

Finalmente, otro aspecto señalado por los orientadores se relaciona con la posibilidad de contar con días de licencia por estudio, así como la tolerancia por parte de las empresas de permitir estudiar dentro del horario laboral.

En cuanto a las **causas que impiden la compatibilización entre educación y trabajo**, los orientadores sostienen que la más frecuente es la incompatibilidad de horarios para poder conjugar ambas actividades y se da, principalmente, al inicio de la práctica laboral. Si bien se trata de que los jóvenes accedan a un horario en el sistema educativo a contra turno del horario de trabajo, no siempre es posible. Principalmente, con los jóvenes que asisten a facultad o realizan determinados cursos en UTU, donde no existen tantos turnos como en educación media; coincidiendo el horario de estudio con el horario de trabajo, el cual también es acotado al tratarse de empresas públicas.

Otro grupo importante de bajas están asociadas a situaciones de vulnerabilidad en los jóvenes que ingresan por cupos de acciones afirmativas, principalmente en lo que refiere a discapacidad y población trans. Entonces, ahí hay cuestiones como para pensar no sólo desde el diseño del Programa sino también desde el contexto, cuestiones referidas a lo social en general. En el sentido, que hay veces que es difícil poder sostener dos mundos que son bastante rígidos, como son el mundo del trabajo y el mundo de las instituciones educativas.

“el programa lo que intenta es tratar de darle mayor flexibilidad y poner en el centro al joven, buscarle la vuelta. Pero son mundos que, en general e históricamente, vienen de trayectorias de funcionamiento y demás que son bastante rígidas, y eso constituye una de las principales dificultades para poder sostener estos procesos (...) en el caso de lo que son las acciones afirmativas, son jóvenes que también, desde el inicio, parten de posibilidades o de trayectorias diferentes; y aunque el Programa facilite cosas se hace difícil poder sostenerse, y no es culpa del joven tampoco, sino que hay cuestiones que hacen a situaciones complejas que

requieren respuestas complejas y que a veces no siempre se está a la altura de poder dar esas respuestas” (Entrevistado 13, orientador, INEFOP).

Otra de las causas que surge es la priorización del estudio por sobre el trabajo en aquellos jóvenes a los que les resulta imposible sostener una trayectoria dual. Esta causa tiene la particularidad de ser considerada como un aspecto positivo por parte de los orientadores que manifiestan valorar que “se priorice algo ante la imposibilidad de sostener todo”.

Entre las causas menos frecuentes figuran situaciones de dificultad dentro del ámbito laboral, referidas a la no adaptación a las tareas de trabajo, el relacionamiento con los compañeros y la autoridad y al cumplimiento de normas, tales como no concurrir al trabajo sin aviso, es decir, dificultades que evidencian una no adaptación a las lógicas del mundo del trabajo. Esto se debe a que cuando se hacen visibles situaciones de esta índole desde la orientación se trabaja fuertemente en sortear esas dificultades para asegurar el mantenimiento de la beca.

4.3.1. Cambios y continuidades en el transcurso entre ambas etapas

Con respecto a la compatibilización educación-trabajo no se visualizan diferencias significativas entre la primera y la segunda etapa ni en los aspectos que facilitan la compatibilización ni en las causas que la impiden.

La única diferencia en el discurso de los entrevistados se refiere al inicio del desarrollo de la beca. En la primera etapa, todos los actores coincidían en que el comienzo durante el segundo semestre del año lectivo ocasionaba inconvenientes debido a la planificación ya realizada y los horarios establecidos, así como en el caso de ser necesarios cambios de turno en las instituciones educativas o incluso el traslado de lugar de residencia.

En el caso de los cambios de lugar de residencia esto se ha saldado desde los lineamientos del propio Programa eliminando la opción de traslado: *“lo que se ha decidido es que el joven se inscriba para la localidad donde va a residir porque no va a tener posibilidades de traslado, de lo contrario deberá renunciar a la beca” (Entrevistado 22, coordinador, MTSS).*

Esta tiene que ver con el hecho de que el Programa se ha ido como desfasando en el tiempo. En una primera instancia fue pensado como para que acompañara todo un ciclo educativo, pero en la práctica no ha sucedido, sino que ha ido como en diferentes etapas.

No obstante, en la segunda etapa, desde la coordinación sostienen que esta situación puede verse no como una dificultad, sino también como una ventaja.

“Sin embargo, ahora algunos procesos están diciendo que está bien que este desfasado, porque en realidad ya hay una preparación y una adaptación del joven en su experiencia laboral para cuando tiene que afrontar el nuevo año escolar y tiene otras herramientas y hace todo un proceso de inducción que de otra manera no lo podría hacer adecuadamente” (Entrevistado 5, coordinador, MEC).

4.3.2. ¿Articulación educación-trabajo o educación y trabajo?

Para finalizar, un aspecto a destacar que surge del discurso de coordinadores y orientadores, si bien no se incluye en ninguna de las hipótesis de investigación, es cierta contradicción que parece existir respecto a uno de los objetivos del Programa. Aunque se plantea como objetivo la articulación entre educación y trabajo, poniendo al mismo nivel el eje educativo y el eje laboral, los actores manifiestan diferentes posiciones al respecto.

La mayoría de los orientadores sostienen que el Programa pone énfasis en el eje laboral. *“Es un programa que es una primera experiencia laboral para jóvenes estudiantes y desde el principio está planteado para que el objetivo sea el trabajo” (Entrevistado 18, Orientador, INAU).*

Incluso, aunque la mayoría de los coordinadores sostiene que ambos ejes se encuentran en un mismo nivel, la misma visión es compartida por algunos actores que integran el nivel de coordinación:

“Creo que los objetivos están puestos como más en lo laboral, en lograr habilidades para el mundo del trabajo...el gran desafío parecía ser el incorporar el empleo, entonces, había que adaptar toda una realidad en el puesto de trabajo, en el joven, pero si el sistema educativo, frente a ese cambio, no lo tiene claro, no hay una comunicación más fluida y no flexibiliza, es muy difícil esa compatibilización” (Entrevistado 7, Coordinador, INJU).

“No ha habido equilibrio. Teóricamente el punto de partida era articular los dos y por eso se llama Yo estudio y trabajo. Pero en términos prácticos esta posición de partida se diluye en favor del trabajo. No se si esto tiene que ver con que la coordinación sea a través del Ministerio de Trabajo que en los hechos en quien tiene diálogo sostenido con las empresas, y con que los orientadores estén focalizados en el mundo del trabajo, y no haya un diálogo tan fluido con el

mundo de la educación que ha sido una de las necesidades que se ha detectado posteriormente”
(Entrevistado 6, coordinador, MEC).

Sin embargo, desde la educación se reconoce que la razón se debe también a la propia disociación entre educación y trabajo y a cómo, desde el propio sistema, se ve el mundo del trabajo.

“La ANEP ve el mundo del trabajo solo para la UTU, por eso el representante también que tenemos es de la UTU, eso es expresión de lo que sucede. En el mundo de la educación siguen asociando el trabajo y la formación para el trabajo, no la educación a través del trabajo como dice la Ley General de Educación, sino la formación para el trabajo y para eso está la UTU” (Entrevistado 5, coordinador, MEC).

No obstante, aunque los actores entrevistados en la segunda etapa señalan que la esfera de la educación parece estar más presente, parece continuar el predominio de lo laboral sobre lo educativo. No porque desde el Programa se haya puesto más peso en el aspecto laboral, sino porque la educación ha estado más ausente y ha venido incorporándose más lentamente.

5. CONCLUSIONES

Esta investigación propuso como objetivos generales *explorar las continuidades y/o cambios que se perciben en la relación educación-trabajo en el Uruguay en los últimos cinco años y el rol que asumen las competencias transversales en las acciones desarrolladas por políticas públicas que buscan influir en esa relación, así como conocer, a través del discurso de los actores que intervienen en la implementación de programas educativo-laborales, la percepción de los jóvenes sobre la contribución de estos programas en el desarrollo de sus primeras experiencias laborales.* Tomando como referente el programa Yo Estudio y Trabajo por considerarlo un modelo de programa educativo-laboral que tiene como objetivo compatibilizar educación y trabajo, al tiempo que incentiva el desarrollo de competencias transversales.

Cabe aclarar que, aunque abordar la relación educación-trabajo en el Uruguay en un lapso de cinco años requeriría un estudio más profundo en el que se tomaran en cuenta otras dimensiones de análisis; y aunque la intervención del estado sobre el mercado de trabajo, a través de la generación de una política de empleo directo con el propósito de crear los puestos de trabajo necesarios para llevar adelante el programa, no se realiza sobre el mercado de trabajo “real”, sino sobre un “mercado ficticio” con un número de puestos de trabajo bastante acotado como se hizo referencia en el análisis, que no representa un número significativo en cuanto a contribuir al descenso de la tasa de desempleo juvenil, o sea que no constituye un cambio que vaya a transformar el sistema, sí se considera al programa como un ejemplo pertinente a esta investigación, dado que sus características hacen que se ajuste a lo que esta pretendía indagar.

Se definieron tres dimensiones de análisis: interinstitucionalidad, competencias transversales y compatibilización educación-trabajo a través de las cuales contrastar las distintas hipótesis.

Con respecto a la interinstitucionalidad, se ha visto que resulta primordial para hacer frente a la existencia de una problemática compleja. En el entendido de que el problema no puede tener una sola visión, sino que es necesario contar con visiones interdisciplinarias y de interacción de múltiples actores.

Del análisis surge que los roles asumidos por los equipos de coordinación y orientación, con una clara división de roles entre los actores institucionales, resultan claves para llevar adelante ese “proyecto institucional amplio” al que hace referencia Jacinto

(1998), tanto al interior de las propias instituciones y en la articulación entre ellas, sino también hacia el exterior, es decir en las articulaciones con el mundo laboral, representado por ese “mercado laboral ficticio” que componen las empresas participantes. Adquiriendo gran relevancia el rol del orientador por ser la figura del programa que establece contacto con los jóvenes y quien guiará el sostenimiento del estudio y el trabajo.

Con respecto a la hipótesis que planteaba que *desde la orientación se trabajan las competencias transversales intentando promover la autonomía de los jóvenes*, la misma se corrobora a través de los discursos de los orientadores quienes coinciden en señalar que, desde el inicio, el seguimiento y la orientación se realizan facilitando la construcción de un proyecto educativo laboral propio, procurando no actuar en lugar del joven, sino brindarle insumos que le permitan transitar por esos nuevos espacios de forma adecuada, resolviendo conflictos e inquietudes por sí mismo.

Estos insumos se relacionan principalmente con “ayudar a pensar” para que pueda interiorizar, entre otros aspectos, la organización y planificación de los tiempos que le permitan conformar ese proyecto propio que incluye el tránsito por esa primera experiencia laboral.

Con respecto a las competencias transversales, considerado tema clave de la investigación, una de las hipótesis sostenía que, *las competencias transversales reunidas dentro del saber-ser y saber-actuar permiten que los jóvenes logren un mejor desempeño durante su paso por la práctica laboral*. Del discurso de los entrevistados se desprende que es posible acordar con la hipótesis. Existe consenso entre los actores en que los jóvenes cuando ingresan al Programa no cuentan con habilidades básicas para desempeñarse en el mercado de trabajo, debido a la disociación existente entre el sistema educativo y el mundo laboral en el que las habilidades impartidas por el sistema educativo no preparan a los jóvenes para las exigencias que requiere el mundo del trabajo. Señalan que esta visión es compartida por las empresas, desde las cuales plantean dificultades relacionadas con el cumplimiento de “hábitos de trabajo” como faltas sin aviso, incumplimiento del horario laboral y ciertas formas de comunicación que evidencian el desconocimiento de normas básicas propias del mundo laboral.

Para los entrevistados esto demuestra la dicotomía existente entre educación y trabajo y consideran, principalmente a nivel de coordinación, que el sistema educativo debería

reflexionar e incorporar prácticas que permitieran impartir estas competencias transversales desde el ámbito educativo, a modo de acortar esa brecha entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Pero entienden que este tipo de cambios dependen de otros factores y son mucho más lentos de lo que los programas puedan incorporar, por eso ven en Yo Estudio y Trabajo la síntesis y la expresión concreta de un programa interinstitucional en que ambos mundos puedan fusionarse.

Del discurso de los entrevistados se desprende que las habilidades adquiridas y desarrolladas durante la práctica laboral constituyen competencias en cuanto al *saber ser* y el *saber actuar* como sostiene Monteiro Leite (1996) y luego retoman Carrillo e Iranzo (2000) que facilitan la comprensión de las lógicas del mundo del trabajo. El desarrollo de las competencias interpersonales como mencionan Gallart y Jacinto (1995), las competencias de comunicación y las competencias genéricas a las que refiere Mertens (1996) son valoradas por los jóvenes como uno de los principales aprendizajes que adquieren durante la práctica laboral.

Según los entrevistados, “el trabajo con otros”, “la capacidad para resolver situaciones imprevistas”, “el aprender a hablar con el público”, “el trato con la autoridad” y “el aprender a organizarse y planificar” son mencionadas por los jóvenes como aspectos que evidencian la asimilación de esas competencias de carácter transversal.

Se considera, además, que al enfocarse en el desarrollo de competencias transversales en la práctica laboral al tiempo que transitan por el sistema educativo, no solo les permite crear un primer vínculo con el mercado laboral, sino que produce una mayor acumulación de capital humano, al sumar a los saberes adquiridos por medio de la educación, formas de desempeño necesarias para transitar por el mercado de trabajo, especialmente en el caso de poblaciones vulnerables, de la misma forma que sostienen autores como Jara Males y Sorio (2013).

Con relación a la hipótesis que sostiene que, *la articulación interinstitucional y el desarrollo de competencias transversales son factores determinantes en la compatibilización educación-trabajo*, a partir de los datos recabados en las entrevistas es posible acordar con la hipótesis aunque no son los únicos factores que contribuyen a determinar la compatibilización.

En lo que concierne al desarrollo de competencias transversales, como se mencionó anteriormente, su adquisición y asimilación durante el transcurso de la práctica laboral

resultan fundamentales para poder llevar adelante ese proyecto educativo laboral. En lo que concierne a la interinstitucionalidad, los actores, sobre todo a nivel de coordinación, sostienen que desde el comienzo del Programa se ha apostado fuertemente al trabajo interinstitucional, lo cual resulta complejo ya que exige muchos acuerdos y no hay una cultura desde el Estado de trabajar de manera intersectorial. Sin embargo, es una problemática que debe abordarse desde el interés común y son imprescindibles los aportes de las instituciones que se ocupan de temas específicos. Es por ello, que se hace necesario un trabajo muy articulado de todas las instituciones que participan. Mencionan, como un aspecto destacado, el rol del orientador y el del referente educativo. El primero porque, además de la función de orientación y seguimiento, constituye el nexo principal con el mundo laboral; el segundo porque, principalmente en los últimos años, incorpora el mundo de la educación que había estado ausente. Ambos representan la conexión entre esos mundos disociados a los que se hizo referencia anteriormente.

Sin embargo, es necesario reconocer que la existencia de una legislación adecuada, como la Ley de Empleo Juvenil, que propicie el tránsito por experiencias de este tipo bajo condiciones de trabajo decente resulta también un factor determinante para poder compatibilizar estudio y trabajo.

Con respecto a la hipótesis que sostiene que, *no se visualizan cambios significativos, sino una continuidad y pequeñas modificaciones durante el transcurso entre ambos períodos* es posible acordar con la misma. Los entrevistados señalan que es un programa en constante cambio en que ninguna edición es igual a la otra. No obstante, de sus discursos no se evidencia que sea un Programa en constante construcción, sino que se han ido realizando algunos cambios referidos a lograr una mayor optimización del Programa, como los tiempos en que se trabajan los contenidos aunque estos continúan siendo los mismos. Tal vez, el cambio más sustancial haya sido la incorporación del educador referente que ha propiciado la participación del sistema educativo que desde el inicio había estado como ausente. Ello podría explicar la primacía que se otorga en el Programa al eje laboral sobre el eje educativo aunque en los objetivos dicen estar a un mismo nivel. Este aspecto es reconocido por casi todos los entrevistados quienes señalan que desde el inicio se ha puesto más énfasis en el mundo laboral. Sostienen que más allá de compatibilizar educación y trabajo, el gran desafío parecía ser incorporar el mundo laboral y que en pos de lograr que esa incorporación resultara satisfactoria el mundo de la educación fue quedando relegado.

Como reflexión final, se entiende que la falta de competencias transversales no estaría contribuyendo para la empleabilidad futura de los jóvenes y que se hace necesario promover la adquisición de estas competencias desde la educación. Pero para ello, volviendo al marco conceptual, se hace preciso, como plantea Bonal (1998), cambios en las políticas educativas que incorporen educar en estas competencias además de en contenidos. Puesto que la educación tradicionalmente ha estado pensada para jóvenes que no requerían trabajar. Por ello, es necesaria la articulación entre el mundo de la educación y del trabajo desde una mirada más integral, en la cual desde la educación no se vea el mundo del trabajo como algo distante.

Este también es el desafío de los programas educativo-laborales que favorecen el desarrollo de experiencias que permiten a los jóvenes adquirir ciertas competencias valoradas en el mercado de trabajo. Promoviendo el saber ser y el saber actuar a los que refiere Monteiro Leite (1996) y las competencias transversales a las que refiere Gallart (1997) a través de una primera experiencia laboral que los acerque al mundo laboral, generando conciencia del valor que tienen los saberes desarrollados en ese contexto.

6. BIBLIOGRAFIA

- Bonal, X. (1998): *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Primera Edición. Barcelona: Paidós.
- Bucheli, M. (2006): *Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas*. Serie Estudios y Perspectivas. N°6. Montevideo: CEPAL.
- Caïs, J., Folguera, L., Formoso, C. (2014): *Investigación Cualitativa Longitudinal*. Colección Cuadernos Metodológicos, N°52. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas CIS.
- Calvo, J. (2014): *Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación*. En Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay. Fasc.4. Montevideo.
- Cariola, M. y Quiroz, A. (1997): *Competencias generales, competencias laborales y currículum*. En Competitividad, redes productivas y competencias laborales. OIT-Cinterfor.
- Carrillo, J. e Iranzo, C. (2000): *Calificación y competencias laborales en América Latina*. En Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Corbetta, P. (2007): *Metodología y Técnicas de la Investigación Social*. Edición Revisada. España: Ed, McGraw Hill.
- DINEM-MIDES (2016): *Evaluación del Programa Yo Estudio y Trabajo*.
- ENAJ (2020): Informe VI Encuesta Nacional de Juventud 2018. INJU-MIDES. Montevideo.
- Gallart, A. (2002): *Conceptos básicos del análisis de la relación educación-trabajo*. En veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora. Montevideo: OIT-Cinterfor.
- Gallart, A y Jacinto, C. (1995): *Competencias laborales: tema clave en la articulación Educación-Trabajo*. En Boletín de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. OIT-Cinterfor.
- Gallart, M. (1998). *Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina. Una agenda para el seguimiento*. En Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables. CINTERFOR.
- Graña, G. (Coord.). (2015): *Formalizando la informalidad juvenil*. Experiencias innovadoras en Uruguay. OIT- Cinterfor.
- INE: *Anuario estadístico (2003-2020)*. Uruguay.

- INEFOP (2019): *Repertorio de Políticas de Empleo y Formación Profesional y sus procesos de construcción*. DINA-E-MTSS. Montevideo
- Jacinto, C. (1998): *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. OIT- Cinterfor.
- Jara Males, P. y Sorio, R. (2013): *Redes de Protección Social. Mejores respuestas para adolescentes y jóvenes*. BID.
- Ley N° 19.133. Empleo Juvenil. Disponible en www.parlamento.gub.uy
- Marrero, A. (2000): *Hablan los Empresarios. Lo que el mundo del trabajo espera de la educación media. Lo que dice recibir. Cómo los selecciona. Lo que da a cambio*. DS-FCS, UDELAR. Montevideo.
- Mertens, L. (1996): *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterfor.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007): *La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* Revista Uruguay de Ciencia Política. Nro.16. Montevideo.
- MTSS: Memoria anual (2012-2020). Disponible en www.mtss.gub.uy
- Naranjo, A. (2002): *Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay*. Cinterfor.
- OIT (2004): *¿Qué es el trabajo decente?* Disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm [3 de junio de 2016].
- *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe (2016, 2019, 2020)*. OIT.
- Programa Yo Estudio y Trabajo (2015-2020): *Bases y Condiciones*. Disponible en www.mtss.gub.uy
- Programa Yo Estudio y Trabajo (2016): *Competencias y conductas observables*.
- Programa Yo Estudio y Trabajo (2015-2020): *Derechos y Obligaciones*. Disponible en www.mtss.gub.uy
- Programa Yo Estudio y Trabajo (2016): *Equipo de Orientación INEFOP-INAU. Informe de Flujo*. INEFOP.
- Programa Yo Estudio y Trabajo (2016): *Orientación y Seguimiento. Guía de procedimientos y acciones relativas al seguimiento del Equipo de Orientación educativo-laboral del Programa “Yo Estudio y trabajo”*. INEFOP.
- Programa Yo Estudio y Trabajo (2016): *Plan de talleres de Orientación Laboral*. INEFOP.

- Simão, V. (2008): *El método de investigación longitudinal*. En Revista Regional de Trabajo Social. Vol. 22, N° 44. Montevideo: EPPAL.
- Thoaria, L. (1999): *El mercado de trabajo. Teoría y Aplicaciones*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Valles, M. (2007): *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Ed. Síntesis. Madrid: Ed. SÍNTESIS.
- Zarifian, P. (1999): *Mutación de los sistemas productivos y competencias profesionales: la producción industrial de servicio. El modelo de la competencia y sus consecuencias sobre el trabajo y los oficios profesionales*. OIT-Cinterfor

7. ANEXOS

Anexo 1: Tabla 1: Entrevistas realizadas a gestores del Programa "Yo Estudio y trabajo"

	Entrevistas	Institución	N° de entrevistados
PRIMERA ETAPA	Informante Calificado	DINAE-MTSS	1
	Coordinadores Institucionales	DINAE-MTSS	3
		INEFOP	2
		INAU	1
		MEC	2
		INJU	1
		ANEP	1
	Orientadores Educativo-laborales	INEFOP	5
		INAU	5
SEGUNDA ETAPA	Informante Calificado	DINAE-MTSS	1
	Orientadores Educativo-Laborales	INEFOP	2
		INAU	2
	Total		26

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Pauta de entrevista coordinador y/o orientador

- ¿Cuándo te incorporas al Programa?
- ¿Cuál es tu rol específico dentro de él?
- ¿Cuáles son las funciones de la coordinación? (solo coordinador)
- ¿Cuáles son las funciones del orientador? (solo orientador)
- ¿Cómo se realiza el proceso de seguimiento de los jóvenes durante el transcurso de la práctica laboral?
- ¿Cómo se realiza la orientación en el interior del país? ¿Existe descentralización?
- Desde el MTSS se plantea la necesidad de una vinculación entre el referente educativo y el orientador laboral ¿Cómo se da esa vinculación? ¿Cuáles son los aspectos que trabajan en conjunto?
- ¿Cuál es el rol que cumple el supervisor del joven por parte de la empresa?
- ¿Cuál es el rol que cumple el referente de la empresa para el Programa?
- Teniendo en cuenta que el Programa tiene entre sus objetivos el acceso a una primera experiencia laboral y la compatibilización entre estudio y trabajo ¿De qué forma se intenta hacer cumplir con dichos objetivos desde la orientación? (solo orientador)
- ¿Consideras que ambos objetivos tienen el mismo peso para el Programa o hay uno que prime sobre el otro?
- ¿Qué valoración le dan los jóvenes al concepto “trabajo”?
- ¿Cuáles son los aspectos que facilitan la compatibilización entre educación y trabajo?
- ¿Cuáles son los aspectos que dificultan la compatibilización entre educación y trabajo?
- El Programa plantea dos instancias de evaluación de competencias ¿En qué consisten dichas evaluaciones?
- ¿Cuáles son las competencias que se evalúan? y ¿De qué forma se evalúa cada una de ellas?
- ¿Cómo se da en los jóvenes el proceso de adquisición y/o desarrollo de las competencias transversales que evalúa el Programa?

- ¿Qué compromiso asumen los jóvenes con relación al cumplimiento de las tareas?
- ¿Cómo se da el relacionamiento con sus compañeros de trabajo? ¿Plantean dificultades para desarrollar el trabajo en equipo?
- ¿Cómo se percibe el proceso de adaptación de los jóvenes al ámbito laboral?
- ¿Cómo se percibe el proceso de asimilación de las competencias según los diferentes tipos de población? (incluyendo cuotas por acciones afirmativas).
- ¿Cuáles son las principales fortalezas con las que cuentan los jóvenes para desarrollar su actividad laboral?
- ¿Cuáles son las limitaciones y/o barreras más frecuentes con que se encuentran los jóvenes al transitar por esta experiencia laboral?
- El Programa ha ido haciendo modificaciones y/o ajustes a lo largo de sus sucesivas ediciones ¿Qué modificaciones ha sufrido desde la coordinación/orientación?
- Desde tu rol de coordinador/orientador ¿Cuáles consideras que son las fortalezas del Programa? y ¿Cuáles son sus debilidades?
- ¿Qué desafíos se plantea y/o debería plantearse a futuro?

Anexo 3: Descripción Programa "Yo Estudio y trabajo"

El Programa Yo estudio y trabajo, es una iniciativa interinstitucional llevada adelante por el MTSS, MEC, INEFOP, INAU, INJU, y ANEP, coordinado por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS. Creado en 2012, actualmente transita por su novena edición.

Su objetivo es ofrecer una primera experiencia laboral formal en empresas públicas a jóvenes estudiantes entre 16 y 20 años que no cuenten con experiencia laboral formal superior a noventa días corridos de aportes, promoviendo el desarrollo de competencias transversales⁶ que les permitan desempeñarse en el mercado laboral, exigiendo y asegurando la continuidad en el estudio. Pueden encontrarse estudiando en algún centro educativo formal (Escuela, Liceo, CETP-UTU, IPA, Universidad e institutos terciarios) o no formal, siempre y cuando la carga horaria total del curso tenga una duración mínima de 240 horas (por ejemplo, cursos de capacitación y formación de CECAP e INEFOP).

Actualmente, el Programa ofrece becas de trabajo en los 19 departamentos del país, debiendo desarrollar la misma en la localidad en la que se sale sorteado. Los cupos se fijan en función de los puestos ofrecidos por las empresas, por lo cual varían de una edición a otra. Los beneficiarios no podrán seleccionar la empresa en la cual desarrollarán su práctica laboral. Teniéndose en cuenta, para la derivación a los puestos de trabajo, las características individuales y las tareas que deberán desarrollar en dichas empresas, las cuales serán siempre tareas de apoyo, pudiendo tener un perfil tanto operativo como administrativo.

Desde la tercera edición se vienen aplicando, en el departamento de Montevideo, las cuotas por acciones afirmativas establecidas en la Ley de Empleo Juvenil, N°19.133, que garantizan, dentro del Programa, el 8% de puestos a jóvenes afrodescendientes, el 4% a jóvenes con discapacidad y el 2% a jóvenes trans. A partir de la cuarta edición se definió otorgar un 11% de los puestos ofrecidos en Montevideo a jóvenes con vulnerabilidad socioeconómica. Mientras, que a partir de la quinta edición se extiende la aplicación de las acciones afirmativas a los puestos ofrecidos en el interior del país,

⁶ En los documentos del Programa se utiliza la definición de Leonard Mertens (1996) para referirse a las competencias transversales como “aquellas relacionadas a los comportamientos y actitudes laborales propios de diferentes ámbitos de trabajo, como, por ejemplo, la capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, entre otros”.

en tanto la cantidad de puestos ofrecidos por localidad lo permita.

En las dos primeras ediciones el Programa se enmarcaba en la modalidad de becarios y pasantes. Pero a partir de la tercera edición, con la promulgación de la Ley de Empleo Juvenil, el Programa se enmarca en la modalidad de primera experiencia laboral en el Estado, esto define que sean sólo empresas públicas las que participan del mismo. Al cambiar la forma jurídica, cambia también el vínculo funcional de los jóvenes ante el BPS, otorgándoles ciertos beneficios que les eran negados bajo la modalidad anterior, como el acceder a pasantías o becas que pudieran aparecer dentro de la órbita estatal después de egresar del Programa.

La duración de las becas de trabajo, tendrán un plazo de entre nueve y doce meses y los beneficiarios podrán ser contratados bajo dicha modalidad por única vez. La carga horaria semanal será entre 20 y 30 horas según la empresa, el turno será asignado contra horario del estudio y la remuneración se regirá según lo establecido por la Ley de Empleo Juvenil⁷.

⁷ Para la descripción del caso a investigar se utilizó información proveniente de los siguientes documentos del Programa: Programa “Yo estudio y trabajo” Bases y Condiciones y Programa “Yo estudio y trabajo” Derechos y Obligaciones. Los mismos pueden consultarse a través de la página web del MTSS www.mtss.gub.uy