

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title.

Desafío: el empleo juvenil en el Uruguay actual (2010-2014)

BOLÍVAR MOREIRA | JUAN PABLO MARTÍNEZ
Junio 2012

- Este artículo analiza los factores sociales y económicos, de carácter internacional y nacional, que afectan a los jóvenes con relación al acceso y la permanencia en empleos de calidad, así como las principales respuestas públicas que se han desarrollado en los últimos años para abordar las problemáticas asociadas.
- Se presenta un mapa de las políticas de empleo juvenil y de formación profesional en el Uruguay actual, considerando aspectos de institucionalidad y planificación estratégica, de articulación y diálogo social y los más recientes programas y acciones concretas dirigidas a distintos grupos de jóvenes.
- El contexto nacional en la materia se caracteriza por un proceso de consagración de derechos en el plano formal y de creciente acceso a los bienes y servicios fundamentales por parte de los jóvenes, lo que convive con situaciones y vulnerabilidades particulares que inhiben la apropiación de los derechos consagrados e imponen desafíos ineludibles para el corto y mediano plazo. Se intenta aquí identificar algunos de esos desafíos, particularmente los relacionados con la educación, la formación profesional y el acceso al trabajo decente.



Contenido

1. La situación de los jóvenes y el empleo en el Uruguay actual	2
1.1 Situación económica mundial y nacional y sus repercusiones en el empleo	2
1.2 Determinantes y principales características del empleo juvenil en Uruguay.	3
2. Respuestas, iniciativas y desafíos	5
2.1 Condicionamientos y fundamentos para comprender los énfasis actuales en materia de empleo juvenil.	5
2.2 Desafíos y acuerdos en materia de empleo juvenil en el Uruguay actual (2010-2014). . .	5
3. Reflexiones finales.	10
Bibliografía	12

1. La situación de los jóvenes y el empleo en el Uruguay actual

1.1. Situación económica mundial y nacional y sus repercusiones en el empleo

La economía mundial se encuentra marcada por la crisis internacional de los últimos cuatro años y está lejos la reactivación sostenida de las economías desarrolladas. La Unión Europea mantiene graves problemas fiscales y de endeudamiento, en particular en algunos países, que afectan gravemente su crecimiento. En Estados Unidos la situación es relativamente similar, la pérdida de dinamismo de la economía se refleja en una tasa de desempleo alta (Almonte y Fajardo, 2011). Sin embargo, las economías emergentes¹ muestran un escenario completamente diferente, con elevadas tasas de crecimiento en los últimos tiempos y perspectivas firmes de expansión en el corto plazo (Mordecki y otros, 2011). En la región, tanto Argentina como Brasil presentan un incremento sostenido del producto a tasas altas con índices de desempleo muy bajos.

En los últimos años la economía uruguaya ha estado creciendo a tasas por encima de la tendencia histórica (seis por ciento en 2011), con la tasa de desempleo más baja de su historia (5,7 por ciento en enero de 2012),² aumento del salario real (5,8 por ciento de crecimiento anual a febrero de 2012) y disminución de la pobreza (13,7 por ciento en 2011) y la indigencia (0,5 por ciento en 2011).³

1. En nuestro país la crisis internacional del año 2008 y 2009 tuvo impactos, aunque no muy significativos. Hasta el año 2010 se reflejó en el enlentecimiento del mercado laboral tanto con relación a la creación de los puestos de trabajo como al empleo de calidad. Los sectores más afectados fueron las industrias del cuero, textil, metalúrgica y de la vestimenta. El informe de junio de 2009 del boletín de Cepal-OIT Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe señala: «En el Uruguay se ha ampliado el acceso al seguro de desempleo mediante la flexibilización de los requisitos de tiempo y número de cotizaciones y la extensión del número de prestaciones mensuales cuando se registran dos trimestres seguidos de caída del PIB. Las medidas fueron diseñadas para ampliar el acceso al seguro —que históricamente ha sido menor al 25 por ciento de los desempleados— en momentos en que la economía uruguaya comienza a mostrar signos de desaceleración [...] A esas medidas se suma la utilización del seguro tras la suspensión de actividades en empresas que han reducido un 25 por ciento de su producción. En esos casos, el sistema comienza a operar tras la aceptación de la medida, tanto por los empleadores como por los sindicatos. Como complemento, se destacan programas de seguro de desempleo para la construcción, de empleo directo para grupos vulnerables y exenciones tributarias y previsionales para empresas» (Cepal-OIT, 2009: 10).

2. Instituto Nacional de Estadísticas (ine), «www.ine.gub.uy», 2012.

3. Estimaciones de pobreza por el método del ingreso, ine, 2011.

El crecimiento se sostiene⁴ por el incremento tanto de la demanda interna como de la externa, esta última gracias al crecimiento de las economías emergentes (incluyendo Argentina y Brasil) y el aumento de los precios de las materias primas, la primera debido al incremento de los ingresos de los hogares y de la inversión extranjera directa (Mordecki y otros, 2011). Los riesgos más notorios están asociados a que Uruguay no ha dejado de ser una economía pequeña y vulnerable que debe atender su inserción internacional.

Actualmente algunos aspectos relevantes son la importante dependencia comercial con respecto a la región, aunque esta ha disminuido en la última década; la predominancia de las exportaciones de materias primas y alimentos, que han venido aumentando; la creciente inversión extranjera directa de los últimos años, y la disminución de la competitividad, asociada a la evolución del tipo de cambio y de los precios (IECON, 2011). A su vez, si bien casi todos los sectores productivos han aportado al crecimiento económico del país, no todos presentan el mismo dinamismo y se ha señalado la necesidad de avanzar en la diversificación y el cambio estructural en materia productiva, fortalecer la adopción de nuevas tecnologías, incrementar el valor agregado nacional, fortalecer el encadenamiento hacia atrás y hacia adelante y potenciar el desarrollo de los sectores que generan más y mejor empleo (Torres, 2011).

El mercado de trabajo en Uruguay ha mostrado una mejora sostenida en la última década, que se refleja no solo en la baja tasa de desempleo, sino también en el crecimiento del empleo (14,3 por ciento entre 2000 y 2010), en la reducción del porcentaje de trabajadores sin protección social (de 36 por ciento a 30,6 por ciento entre 2001 y 2010) y en la disminución de la desigualdad en las remuneraciones, que creció hasta mediados de la década de 2000 y se redujo a partir de 2007 (Perazzo, 2012). En este contexto de tan bajo desempleo global, las preocupaciones se centran en algunos grupos de población específicos con niveles de desempleo más altos y de actividad más bajos, como las mujeres y los jóvenes.

4. Debe señalarse que las grandes reformas implementadas en el primer gobierno progresista (reforma tributaria, reforma de la salud) y la consolidación de la institucionalidad del mundo del trabajo (negociación colectiva, salario mínimo nacional, etc.) son algunos de los elementos más importantes para dar lugar a un modelo de desarrollo centrado en el crecimiento con equidad y la disminución de la desigualdad.

Esto asociado, a su vez, a las restricciones al crecimiento económico que pueda generar la escasez de mano de obra calificada.

Para comprender el mundo del trabajo actual en nuestro país, es necesario analizar las relaciones laborales a la luz de la evolución del movimiento sindical y sus impactos. A partir del 2005, Uruguay presenta una estructura neocorporativista por la convocatoria, el fomento y la institucionalización de la negociación colectiva y el fortalecimiento de las garantías para la actividad sindical (Senatore y Méndez, 2010). Estos elementos inciden en los niveles de sindicalización.

1.2. Determinantes y principales características del empleo juvenil en Uruguay

Las crisis de los ochenta y el modelo de desarrollo de los noventa dejaron importantes sectores de la población fuera del empleo con largos ciclos de desocupación que provocaron severas transformaciones en el mercado de trabajo, nuevos arreglos familiares (y pautas reproductivas), así como pérdida de capacidades del sistema

Transformaciones del mercado de trabajo con impacto en el empleo juvenil

1) Los jóvenes perciben niveles de remuneración sistemáticamente menores que los de los adultos (PNUD, 1999; Weller, 2006; citados en Rossel, 2009).

2) Caída en los retornos a la educación secundaria, ampliamente documentada en la literatura de economía laboral para la región (BID, 2012).

3) Las décadas de exclusión han generado una cultura con características específicas que se expresan en la ausencia de pautas y comportamientos requeridos por el ámbito laboral en los jóvenes que provienen de contextos de vulnerabilidad.

4) «Los ocupados más jóvenes —dentro de los que predominan aquellos que abandonaron sus estudios— tienen como principal canal los contactos personales: tres cuartas partes de los ocupados menores de 25 años accedieron a su actual puesto por esta vía» (Arim y Salas, 2006).

educativo en términos de integración social y acceso al mundo del trabajo.

En el Uruguay actual las desigualdades se explican fundamentalmente por el origen social (y sus implicancias simbólicas), el nivel educativo⁵ y la segregación residencial de la población. En resumen podemos afirmar que los y las jóvenes «... que provienen de niveles socioculturales bajos están inmersas en un proceso de reproducción intergeneracional de su situación de vulnerabilidad social» (Alarcón, Anahí y otros, 2009: 4).

La lectura del movimiento sindical con relación al empleo juvenil. En primer lugar, uno de los aspectos centrales para avanzar en términos de desarrollo económico con menor desigualdad pasa por que la población más vulnerable que actualmente asiste al sistema educativo acceda a mejores resultados,⁶ lo que indudablemente fortalecerá sus oportunidades futuras. En segundo lugar, la situación salarial de los jóvenes debe ser revertida ya que existe una fuerte concentración de ocupados con ingresos laborales sumergidos (Instituto Cuesta Duarte, 2011).⁷ En tercer lugar, debe revertirse la brecha entre la tasa de desempleo juvenil: y la tasa de desempleo global.

Al igual que en el resto del mundo, la tasa de desempleo juvenil en Uruguay es significativamente mayor que la de los adultos, la tasa de empleo es menor y la tasa de informalidad es considerablemente mayor (Perazzo, 2012). Debe señalarse que a lo largo de la última década los jóvenes de entre 18 y 24 años no han logrado recuperar las tasas de empleo que registraban en la década de los

5. Con relación a los jóvenes el factor estructural que más incide en el acceso al puesto de trabajo es la desafiación del sistema educativo durante el transcurso de la educación media, lo que condiciona sus posibilidades de acceso al mercado e incide en sus chances relativas de caer en una situación de pobreza en el futuro (Arim, 2010, citado en Moreira, 2010).

6. El movimiento sindical considera deseable evitar la inserción temprana en el mercado de trabajo: «Lo deseable sería que los y las jóvenes ingresen al mercado laboral luego de que finalicen la etapa de escolarización. Sin embargo, esta no es la realidad que viven la mayoría de las y los jóvenes de nuestro país [...] El Plan de Equidad tiene, dentro de uno de sus cometidos, estimular, mediante las Asignaciones Familiares, la permanencia de las y los jóvenes en el sistema educativo [...] Otras propuestas deben ser implementadas. Algunos ejemplos serían flexibilizar la oferta educativa [...] y aumentar la oferta educativa y cambiar la modalidad de la misma procurando hacerla más «accesible» para ciertos colectivos. Un ejemplo de esto son los horarios nocturnos pero también debería estudiarse la posibilidad de horarios que permitan a las madres jóvenes continuar con su formación o implementar planes pilotos donde se incorporen metodologías de enseñanza-aprendizaje más acordes con los requerimientos de estos colectivos» (PIT-CNT, Departamento de Jóvenes, 2011).

7. De los 215.000 ocupados menores de 25 años, 168.000 perciben menos de 10.000 pesos líquidos.

noventa. La importante recuperación del mercado de trabajo de los últimos años benefició principalmente a los mayores de 24 años.

Entre los distintos tramos etarios de la población joven se observan tasas de actividad y de empleo crecientes con la edad y tasas de desempleo y de informalidad decrecientes con la edad. Las mujeres se encuentran en una situación desfavorecida, ya que presentan una mayor tasa de desempleo y una menor tasa de empleo. Esto indicaría que la división tradicional de roles entre varones y mujeres, que determina una mayor dedicación de estas a las tareas de cuidado y del hogar, se inicia ya en las edades más jóvenes (Brunini y Lijtenstein, 2011).

Los jóvenes se emplean mayoritariamente como asalariados privados, con una presencia significativa en el sector comercio, en particular en el tramo de 18 a 24 años. También tienen relevancia el sector de la industria manufacturera, la agricultura, la silvicultura y la pesca, en estas últimas con incidencia similar a la de los tramos adultos.

Por otro lado, despierta particular preocupación que la mitad de los jóvenes (18 a 24 años) trabajan más de 40 horas semanales (Brunini y Lijtenstein, 2011), lo que supone una dificultad para la compatibilización con los estudios y la formación. La existencia de diferentes niveles educativos alcanzados por los jóvenes constituye uno de los aspectos de mayor heterogeneidad intrageneracional y resulta determinante en su bienestar presente y futuro.

En Uruguay, el 24,5 por ciento de los adolescentes de 15 a 17 años no asiste a la enseñanza, cifra que aumenta a 53,2 por ciento entre los jóvenes de 18 a 24 años (Brunini y Lijtenstein, 2011). Esto constituye una realidad histórica en el país y, de hecho, las cohortes jóvenes actuales muestran promedios de años de educación formal inferiores a los de los mayores. Uruguay es el país del Mercosur más rezagado en la materia y no ha logrado aumentos significativos en la tasa de finalización de la enseñanza media en los últimos 15 años (Amarante, 2011).

Una población que requiere particular atención es la conformada por aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan, que en el año 2010 representaban un 17,8 por ciento del total de jóvenes de entre 15 y 29 años, porcentaje que se ha mantenido relativamente estable en los últimos 25 años. Sin embargo, esta población presenta importantes heterogeneidades. Un 5,4 por ciento de los jóvenes uruguayos no estudia ni trabaja pero se dedica a realizar los quehaceres del hogar, mientras que un 6,1 por ciento no estudia ni trabaja pero busca empleo. Un 6,3 por ciento no estudia, no trabaja ni busca empleo, ni es responsable de realizar los quehaceres del hogar. A su vez, esta realidad es diferente en función del territorio (23 por ciento en pequeñas localidades del interior y 14 por ciento en Montevideo) y del sexo (las mujeres están sobrerrepresentadas y se concentran en la subcategoría «no estudia ni trabaja y es responsable de realizar los quehaceres del hogar» (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

La respuesta pública hasta la era progresista

El estudio de la adolescencia y la juventud adquirió una importancia significativa y desde hace varios años ha comenzado a recibir especial atención de las políticas públicas. En nuestro país este proceso se inició en 1985 (Alarcón y otros, 2009).

En términos generales, en nuestro país los programas vinculados al trabajo o al empleo de los jóvenes se caracterizan por ser iniciativas que buscan mejorar las condiciones de empleabilidad mediante formación laboral. Se trata de servicios con pautas focales de intervención, excepto la formación técnica formal (UTU). Se han desarrollado una serie de experiencias dirigidas a la integración de jóvenes de sectores de bajos ingresos en el mercado laboral y a la vez de reinserción o mejoramiento de su relación con el sistema educativo

formal. En 1994, se instaló el Proyecto Opción Joven, del Instituto Nacional de la Juventud (INJU). A partir de este se creó en el año 1996 el Programa Projoven, a cargo de la Junta Nacional de Empleo. Otro programa a mencionar es el Programa Primera Experiencia Laboral del INJU, creado en 1992. Ofrece la posibilidad de una primera inserción laboral formal.

Otra iniciativa significativa en la materia desde la restauración democrática fue la aprobación, en 1997, de la Ley de Empleo Juvenil, que promovía contratos laborales para jóvenes con la finalidad de facilitar su empleabilidad a partir de capacitación teórica y práctica en instituciones de formación profesional y empresas. Esta ley perdió vigencia en 2007 como consecuencia de la implementación de la reforma tributaria.

2. Respuestas, iniciativas y desafíos

2.1. Condicionamientos y fundamentos para comprender los énfasis actuales en materia de empleo juvenil

En el primer gobierno progresista (2005-2009) se formuló la nueva institucionalidad pública en materia de políticas activas de empleo y se reformularon varias de las herramientas disponibles. En términos macro se generaron los Centros Públicos de Empleo (CEPE),⁸ se implementó el Programa Uruguay Estudia⁹ y en el año 2008 se creó por ley el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), de carácter tripartito. Además de los avances presentados en el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), por ejemplo mediante la Formación Profesional Básica, y del Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) del MEC.¹⁰

En el marco del proceso de construcción, discusión y diálogo «Hacia un Plan Nacional de Juventudes», así como en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 (PNJ), se ha definido como una de las áreas prioritarias trabajo y formación profesional, con el objetivo de contribuir al proceso de elaboración de un modelo de inclusión social, educativa y laboral asociado al concepto de ciudadanía y teniendo en cuenta las exigencias del mundo del trabajo y la realidad de los jóvenes, sus propias demandas y propuestas.

Por ello el primer eje del Diálogo Nacional por el Empleo (DNE) fue Empleo y Formación de los Jóvenes, espacio en el que se alcanzaron diversos acuerdos específicos que sentaron las bases para el Acuerdo Nacional por el Trabajo Decente Joven (ANTDJ). Este expresa la voluntad política de los actores claves del mundo del trabajo (Es-

tado, PIT-CNT, cámaras empresariales y organizaciones sociales) de colocar la temática de empleo juvenil como una de las prioridades de la agenda nacional.

El movimiento sindical plantea como principal desafío para el año 2012 superar la situación del desempleo juvenil mediante el aumento de los niveles de educación e inclusión de los jóvenes de contexto crítico y las mujeres jefas de hogar, por lo que esto debe ser preocupación prioritaria del sistema educativo y del Inefop.¹¹

Para superar estas situaciones en el marco de una crisis internacional, el movimiento sindical¹² reivindicó la necesidad de crear un fondo de contingencia para programas de empleo y sostenimiento de ingresos en fases de crisis, definiendo criterios para activar su utilización, impulsar mecanismos para asegurar acumulación contracíclica de una parte del Fondo de Reconversión Laboral y promover los mecanismos de reorientación del gasto en políticas de empleo, según prioridades establecidas en función del ciclo económico. El planteo fue parcialmente consensuado en el ámbito tripartito del DNE.

En reconocimiento de estos aspectos el movimiento sindical ha remarcado la necesidad de implementar políticas activas de empleo y ubicar la problemática del mercado laboral actual en nuestro país en el mismo nivel de importancia que el resto de las políticas económicas (Cuesta Duarte, 2008).

2.2. Desafíos y acuerdos en materia de empleo juvenil en el Uruguay actual (2010-2014)

Los mecanismos de construcción de la política de empleo juvenil

El PNJ en su capítulo «Trabajo» y los acuerdos alcanzados en el DNE en su eje «El empleo y la formación de los jóvenes» constituyen la actual hoja de ruta para las

8. Los cepe son centros que integran, coordinan y prestan servicios vinculados a las áreas programáticas de la Dirección Nacional de Empleo (Dinae): servicios públicos de empleo, emprendimientos productivos, formación profesional. Deben funcionar como puntos de encuentro entre empresarios y personas que buscan empleo. Actúan mediante convenios de la Dinae con las intendencias departamentales. Con relación a los servicios de empleo, brindan: información, orientación e intermediación laboral.

9. Este programa coejectutado por varios organismos públicos y presidido por el Ministerio de Educación y Cultura (mec), con la posibilidad de participación de los diferentes actores sociales, empresariales y trabajadores, apunta a crear programas flexibles y adaptables a las diferentes realidades juveniles, así como a reconocer saberes y competencias adquiridos. Se prevén dos modalidades de intervención: a) reinserción y finalización de la educación general básica (primaria y educación media básica) y b) finalización de la educación media superior. Debe destacarse que se prevé la ampliación de este programa para el período en curso.

10. El PNET también se ampliará considerablemente en el período en curso.

11. Véase «Propuestas para el Plan 2012 del PIT-CNT», www.pitcnt.org.uy.

12. Desde esta perspectiva «... durante los períodos de expansión, las políticas activas deberían apuntar a la formación de recursos humanos y la conexión de la oferta con la demanda [...] (recalificación centrada en los requerimientos de los sectores en expansión, intervenciones en el proceso de intermediación laboral, apuntalamiento de emprendimientos productivos vía asesoramiento y articulación con fuentes de financiamiento, etc.). Durante los períodos de contracción, las políticas activas deberían centrarse en evitar la desconexión del mercado de trabajo del segmento de la población más «vulnerable» y evitar la precarización de las relaciones laborales» (Cuesta Duarte, 2008).

políticas de empleo juvenil. Así, en este período de gobierno se avanza en la articulación interinstitucional en el sector público y en el diálogo social como bases para el desarrollo de políticas activas. La vinculación de estas con la estrategia de desarrollo productivo y las políticas económicas es otro esfuerzo que debe profundizarse con miras a resolver de manera sustentable las grandes problemáticas que afectan a una porción importante de los jóvenes uruguayos.

El PNJ refleja los acuerdos técnicos y políticos alcanzados en el Consejo Nacional de Políticas Sociales y en el Gabinete Social, y resume los lineamientos estratégicos y las acciones prioritarias de diferentes organismos públicos. Entre los lineamientos se destaca el acceso al trabajo decente, con un conjunto de metas y acciones que refieren a las cuestiones de formación, empleo y emprendedurismo.

Principales acciones del PNJ en el capítulo «Trabajo»

- Ley de empleo juvenil.
- Integración social y laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad social.
- Campaña de Promoción del Trabajo Decente.
- Programa Promoción del Trabajo Decente.
- Primera experiencia laboral.
- Acompañamiento y apoyo en la primera experiencia laboral.

El diálogo tripartito no solo se plasma en la negociación colectiva y en los consejos de salarios, sino que es también la apuesta principal para la construcción de las políticas de empleo. En ese marco, el DNE desarrollado en 2011, con participación de diversos organismos públicos, movimiento sindical, cámaras empresariales y organizaciones sociales, tuvo como objetivo «lograr acuerdos en torno a la formulación y aplicación de políticas de empleo, que sean funcionales a la sostenibilidad del proceso de desarrollo y crecimiento económico con Trabajo Decente» (Unidad de Empleo Juvenil-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2011: 7).

El primer eje de este diálogo fue «El empleo y la formación de los jóvenes», en el que se consideraron cuatro grandes líneas de discusión, sobre las que se alcanzaron algunos acuerdos marco y otros específicos.

Principales acciones acordadas en el eje «El empleo y la formación de los jóvenes» del DNE

1. *Educación y formación profesional*
 - Tender a un sistema integrado de formación profesional.
 - Potenciar y combinar los mecanismos flexibles para completar ciclos educativos en función de las características y circunstancias de cada joven.
 - Incorporar la orientación educativo-laboral en los centros educativos.
2. *Orientación e intermediación laboral*
 - Avanzar hacia un sistema articulado de todos los servicios de intermediación laboral y profesional.
3. *Calidad en el empleo*
 - Compatibilizar estudio y trabajo.
 - Reducir la informalidad entre los jóvenes.
 - Desarrollar, en forma tripartita, políticas y campañas de sensibilización sobre los derechos laborales, seguridad, salud e higiene ocupacional, discriminación y acoso laboral y sexual.
4. *Jóvenes emprendedores*
 - Fortalecer el apoyo (crédito, asesoramiento, beneficios tributarios).

Algunas de estas acciones presentes en el PNJ y en el DNE están en marcha, otras se encuentran en etapa de diseño y otras no han presentado avances visibles.

El movimiento sindical mediante el *Departamento de Jóvenes del PIT-CNT* ha realizado sus planteos en los espacios de participación social sobre empleo juvenil; algunos de esos planteos forman parte de los acuerdos presentados, mientras que otros no han tenido el mismo desarrollo. Entre los elementos priorizados por el sector sindical que se encuentran en debate y que interesa destacar aquí se encuentran: la reducción de la jornada laboral a seis horas, la creación de una bolsa pública de empleo, la reglamentación de un sistema de becas y pasantías remuneradas, la construcción de servicios de cui-

datos adaptados a las realidades del mundo del trabajo (particularmente guarderías).

En la *política de integración regional e internacional* del país se ha comenzado a incorporar como un aspecto relevante el trabajo y el empleo juvenil. Los escenarios privilegiados son los del Mercosur y los promovidos por la OIT a nivel internacional y regional, en los que se insertan los espacios de diálogo más permanentes con carácter tripartito. El Mercosur ha promovido un Plan Regional de Empleo Juvenil con apoyo de las tres partes, que representa un gran desafío dadas las características actuales del proceso de integración. Los lineamientos de este plan constituyen también los aportes y propuestas de la región a la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo que tendrá lugar este año.

En ese marco y como en varios países, se realizó un Foro Nacional Tripartito Trabajo Decente para los Jóvenes de Uruguay. Esto posibilitó avanzar en el monitoreo conjunto de los acuerdos alcanzados en el PNJ y en el DNE. El debate se focalizó en la formación para el trabajo y trayectorias laborales para un trabajo decente, orientación e intermediación laboral, y los jóvenes y las empresas sostenibles.

Debe señalarse a nivel regional el rol de las juventudes sindicales que mediante la participación y los ámbitos de coordinación han fortalecido el papel en la discusión y la incidencia del sector trabajador en la concreción de un plan regional de empleo juvenil y en las iniciativas que se presentarán en la Conferencia Internacional del Trabajo.

Los dispositivos desarrollados para la implementación de la política

La creación en 2010 de la *Unidad de Empleo Juvenil* (UEJ) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es la continuación del proceso de fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo para el diseño y la implementación de las políticas de empleo juvenil, que incluye también el fortalecimiento institucional y del rol rector y articulador del INJU. Esta unidad se propone transversalizar las diferentes áreas del MTSS a los efectos de incorporar la perspectiva de juventudes en sus capacidades institucionales y en el mundo del trabajo, a saber: condiciones de trabajo, formalización, salud y seguridad, remuneraciones, mecanismos de acceso, entre otras.

El objetivo principal de la UEJ es aportar en el diseño, seguimiento, evaluación y articulación de políticas públicas en materia de trabajo y empleo juvenil, en permanente coordinación y articulación con otros organismos públicos nacionales y locales, sindicatos de trabajadores, cámaras empresariales y organizaciones sociales. También cumple un rol de coccordinación y seguimiento de los acuerdos políticos y técnicos alcanzados en la materia. Coordinó el primer eje del DNE y participó en el diseño de los programas que se presentan a continuación.

Una primera acción de política que interesa destacar es la *experiencia conjunta de intermediación laboral juvenil* (Nexo) desarrollada por Dinae-MTSS e INJU-Ministerio de Desarrollo Social (Mides). El programa parte de los CEPE y de las capacidades del INJU. Así se desarrollan acciones para captación y derivación de jóvenes que buscan trabajo, orientación laboral, seguimiento educativo-laboral y vinculación con el sector empresarial. La articulación institucional permite fortalecer los servicios más específicos de cada institución en los diferentes territorios y para los diferentes perfiles de jóvenes.

Debe señalarse que esta es una experiencia inicial, que se desarrolla desde 2011 únicamente en Montevideo; a partir de la evaluación conjunta que tendrá lugar en el presente año (2012) se definirán sus próximas etapas.¹³

Entre los acuerdos alcanzados se encuentra también la promoción y sensibilización pública sobre trabajo decente juvenil. Así, la Dinae, la Inspección General del Trabajo (IGTSS) y el INJU se encuentran diseñando una *campaña por el trabajo decente joven*. Esta buscará instalar en la opinión pública los contenidos principales al respecto, con referencias fundamentalmente a los derechos laborales, las oportunidades formativas para adolescentes y jóvenes y las responsabilidades juveniles en la educación y el trabajo. Esta campaña se desarrollará mediante los dispositivos y medios de comunicación de referencia para la población juvenil, incluidos los medios masivos de comunicación.

Actualmente Uruguay carece de un *marco jurídico* con plena vigencia en materia de empleo juvenil. La última *ley de empleo juvenil* (1997), como fue señalado, quedó obsoleta al aprobarse la reforma tributaria en 2007, lo

13. En esta primera fase piloto la meta es la inserción laboral de 100 jóvenes.

que inhabilitó los beneficios en los aportes patronales a los que podían acceder las empresas por contratar jóvenes en ciertas modalidades. En su implementación tuvo dificultades de alcance, una gestión poco ágil de los dispositivos y sin una capacidad institucional acorde, aspectos que han sido señalados con preocupación por el sector trabajador y el sector empleador.

El gobierno nacional ha presentado una propuesta de nueva ley de empleo juvenil que se encuentra en proceso de discusión con los actores sociales, de forma de consolidar un proyecto normativo que contemple las diferentes consideraciones y permita blindar las reglas de funcionamiento particular que hacen a la promoción del trabajo decente juvenil. Respecto de la gestión de los dispositivos y acciones que generaría la ley se prevén mecanismos de mayor eficiencia y cobertura.

Se destaca la generación de nuevas modalidades de contratación asociadas a diferentes características sociales y educativas de los jóvenes. Una primera dirigida a los jóvenes desempleados de bajo nivel educativo, la segunda para el desarrollo de la primera experiencia laboral formal, en el sector privado y en el público, y una modalidad destinada a los egresados de las diferentes opciones educativas y de formación profesional.

En todos los casos se establecen condiciones adecuadas de trabajo y de remuneración acordes con la normativa laboral general y los laudos de los consejos de salarios de cada sector, con el correspondiente acceso a la seguridad social, el sistema de salud y el seguro de accidentes laborales. También se prevé una modalidad de práctica formativa en la empresa, en el marco de una capacitación en curso, mediante una institución educativa, por lo que no incluye remuneración salarial.

Las modalidades de contratación implican diferentes subsidios a las empresas, que serán mayores para la contratación que permita compatibilizar trabajo y estudio, y también para las que impliquen a jóvenes de alta vulnerabilidad social, con hijos a cargo y de bajo nivel educativo.

Entre las medidas de promoción de la compatibilización del empleo con el estudio, se debe jerarquizar la reducción de la carga horaria laboral de los jóvenes para destinarla a la educación formal o profesional. Este mecanismo implica la financiación por parte del Estado de

las horas no trabajadas dedicadas a la educación y la generación de acuerdos específicos entre empleadores y trabajadores para su aplicación. En el mismo sentido, se prevé que en aquellos sectores de actividad con rotación horaria sistemática se adecuen los horarios para que los jóvenes trabajadores puedan sostener la rutina escolar.

Entre los desafíos más relevantes se encuentra la atención de los *jóvenes que no estudian ni trabajan*, particularmente las situaciones de mayor vulnerabilidad asociadas a los contextos de pobreza y exclusión. Estos requieren de respuestas integrales y articuladas para revertir trayectorias sociales, educativas y laborales desfavorables.

Una política específica que se ha puesto recientemente en marcha es el programa *Jóvenes en Red*,¹⁴ diseñado e implementado en un ámbito de coordinación, entre diversos organismos públicos de las áreas sociales, educativa y laboral.¹⁵ El objetivo general es promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, con un abordaje integral y territorial y énfasis en la inclusión educativa, el acceso al empleo y la integración a la red de protección social (Comisión Interinstitucional Jóvenes en Red, 2011).

Los principales componentes del programa son: a) abordaje individual, que incluye convocatoria, apoyo, acompañamiento y seguimiento para el egreso; b) formación, con espacios específicos y acceso a las propuestas existentes; c) laborales, que incluyen orientación e intermediación para el acceso al empleo, y d) fortalecimiento comunitario.

Jóvenes en Red pretende alcanzar a 2.200 jóvenes en su primera etapa. Para ello se sustenta en una estrategia de abordaje integral de la adolescencia y juventud en un enclave territorial y local, mediante una gestión descentralizada y desconcentrada.

Por último, interesa destacar el recientemente creado programa *Yo Estudio y Trabajo* de primera experiencia laboral formal para jóvenes que estudian tanto en edu-

14. Cuenta con un equipo de gestión y coordinación y varios equipos territoriales con educadores, docentes, talleristas entre Montevideo y área metropolitana y la zona norte en Artigas y Cerro Largo.

15. Mides (coordinador), mtss, mec, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Consejo de Educación Técnico-Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública.



Esquema de la política de empleo y formación laboral para jóvenes 2010-2014

1. La concepción integral del problema requiere articulación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo y la integración social.
2. En el mediano plazo, es necesario generar cambios significativos en la matriz de protección social que impacta en este tramo etario, atendiendo específicamente las necesidades con relación a los cuidados que permitan compatibilizar la adquisición del capital escolar, la trayectoria laboral y la vida familiar.
3. Condición fundamental: incrementar significativamente la capacidad de cobertura con relación a la formación, la intermediación laboral y el acompañamiento en la inserción laboral.
4. La implementación de políticas activas de empleo eficaces requiere que estas estén vinculadas al desarrollo económico orientado por el Estado y el diálogo social en cada sector de actividad.

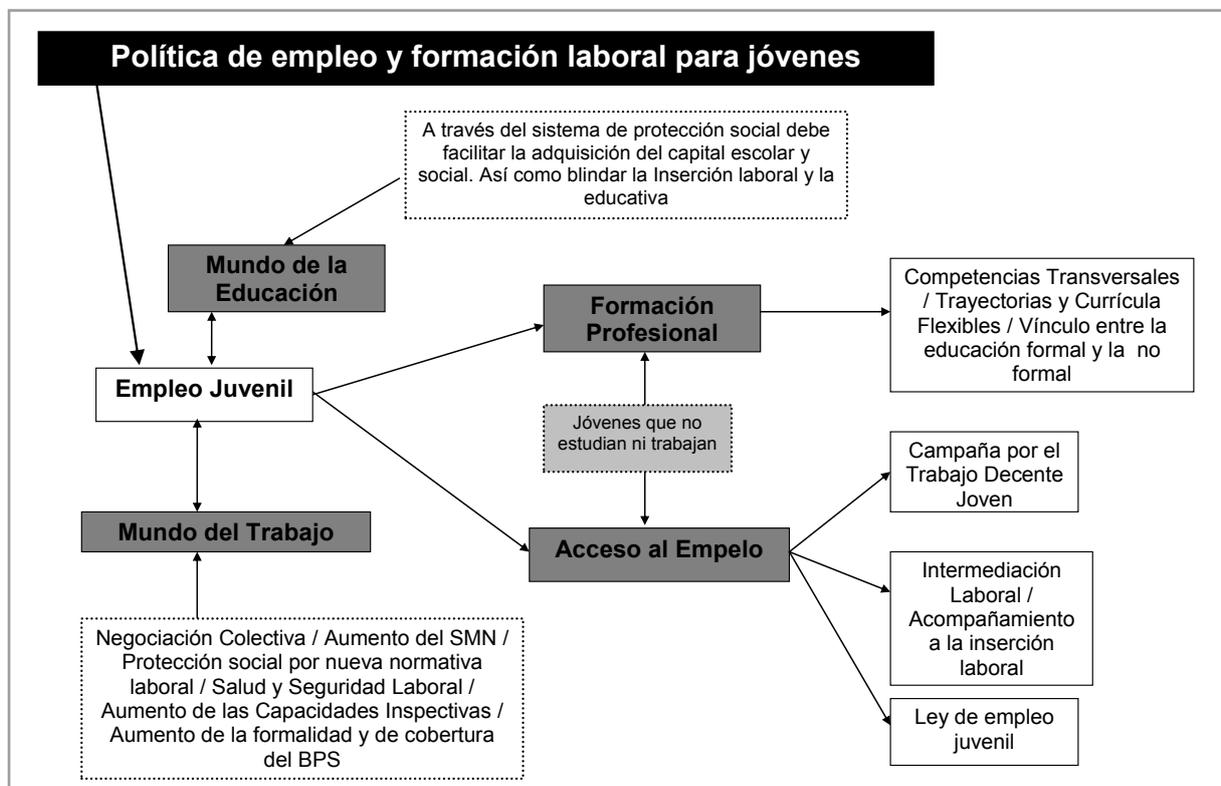
cación formal como no formal. Este programa permitirá combinar estudio y trabajo a un importante conjunto de jóvenes de entre 16 y 20 años. Comenzará a implementarse en empresas públicas y se espera que pueda extenderse a empresas privadas.

instrumentos específicos para la efectivización de derechos, con el fin de aumentar los impactos en el corto plazo. En esa clave deben leerse tanto la creación de la UEJ del MTSS como los programas *Jóvenes en Red* y *Yo Estudio y Trabajo*, entre otras políticas ya reseñadas. Esto resulta claramente acertado, en la medida en que ha generado avances concretos y promueve un camino de sostenibilidad de las acciones y los resultados.

Los avances y límites de las políticas de empleo juvenil

Los gobiernos de izquierda han optado por combinar el fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo de

La necesidad de construir espacios de diálogo social con participación de empresarios y trabajadores ha sido



contemplada en el DNE, que se complementa con los espacios tripartitos de la negociación colectiva y de la seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo no se ha avanzado todo lo necesario. En particular, resulta clave aumentar sustantivamente los logros en materia de educación media y formación técnico-profesional, de modo de fortalecer las capacidades de la sociedad toda en el mediano plazo. En este sentido, se plantea la necesidad de generar un sistema integrado de formación profesional y de implementar un sistema de cuidados cuyos impactos en los jóvenes, y en particular en las mujeres jóvenes, reviertan las vulnerabilidades propias de la exclusión social que padecen buena parte de estos.

Por último, en los espacios de generación de conocimiento, de articulación de las políticas públicas y de diálogo social, es necesario avanzar en una mirada de país a mediano plazo que priorice a los sectores juveniles como sujetos legítimos de las políticas y actores centrales del desarrollo.

3. Reflexiones finales

Reflexionar sobre el empleo y los jóvenes implica problematizar las condiciones políticas, institucionales (sistema de protección social), sociales, económicas y culturales que afectan su desarrollo, dar cuenta de la heterogeneidad de situaciones que atraviesan los jóvenes del Uruguay y dar respuesta a ello. En coherencia con algunas acciones realizadas en la era progresista se debe profundizar la democracia e involucrar más activamente a la ciudadanía.

A partir de una perspectiva de derechos se deben incorporar los temas de la educación y el trabajo de los jóvenes como parte medular de la agenda de la política nacional; para ello es importante la contribución de las *agencias de cooperación* y los *organismos internacionales*.

Los *diagnósticos* deben romper la frontera de lo académico y dialogar con las políticas públicas y los actores sociales para contribuir a la toma de *acciones en el corto*

Condicionantes del empleo juvenil

- Origen social y segmentación socioeconómica
- Segmentación del mercado de trabajo
- Trayectorias familiares
- Desempeños educativos y laborales
- Acceso a redes sociales y a capital social

plazo con relación al mundo educativo y del trabajo.¹⁶ Esto es determinante para consolidar políticas activas de desarrollo y de empleo que permitan enfrentar tanto los procesos de crecimiento y desarrollo con mayores niveles de bienestar y equidad como los de desaceleración y crisis.

Con relación al debate internacional sobre el *salario mínimo para jóvenes*,¹⁷ es necesario señalar que un salario mínimo para jóvenes inferior al salario mínimo nacional general o al de las categorías laudadas para el sector de actividad, además de ser discriminatorio, puede estimular la deserción del sistema escolar.

Los *programas* que se inscriben en la lógica de la *protección social*, en una nueva configuración de riesgos que afectan a los jóvenes, en particular a los más vulnerables, deben incorporarlos como actores centrales y generar estrategias específicas de abordaje integral.¹⁸

16. En el marco de un sistema integrado de formación profesional (apuesta clave del DNE), un ejemplo de esto son las cadenas formativas. Estas «... requieren, como instrumento articulador, un sistema que certifique aprendizajes y competencias independientemente de cómo se hayan adquirido. La segunda herramienta para el desarrollo de cadenas formativas debería consistir en otras ofertas de corto plazo, o cursables en simultáneo con el desempeño laboral, que complementen lo aportado por los cursos breves [...] Debería ser un fin de la educación media el que todo joven adquiriera las competencias mínimas para la empleabilidad» (Lasida, 2005: 96).

17. No existe ese mecanismo en ningún país del Mercosur (Amarante, 2011).

18. A partir de la creación del Mides se han institucionalizado y sistematizado las políticas sociales y se ha definido la transversalización de las intervenciones públicas como estrategia social idónea tanto para la compensación de las desigualdades como para la mayor eficacia y eficiencia de las intervenciones.

La experiencia histórica indica que se debe *profundizar la línea de coejecución de programas*¹⁹ entre los organismos especializados de juventud, de educación y de trabajo, a los efectos de lograr que el Estado se haga cargo de la integralidad de los problemas.

A nivel de *Mercosur* es necesario avanzar en un sistema de certificación de competencias que acredite los saberes formales e informales con relación al puesto de trabajo.

La posibilidad de sostener el crecimiento del *empleo juvenil de calidad* en nuestro país implica necesariamente aumentar las calificaciones de la mano de obra actual y futura, compatibilizar el trabajo con los cuidados y las tareas del hogar (centros de educación inicial de cobertura universal), así como armonizar el trabajo con el estudio²⁰ y reducir el número de trabajadores sin protección social.

Principales desafíos de corto y mediano plazo

- Incrementar significativamente la tasa de finalización de la educación media.
- Crear capacidades institucionales que permitan una cobertura acorde con las necesidades de orientación, acompañamiento e intermediación laboral.
- Crear un sistema integrado de formación profesional.
- Crear un sistema de cuidados.

19. «Poco más de la mitad (55,5 por ciento) de los programas sociales son ejecutados por un solo organismo público y ello suele coincidir con las instituciones rectoras de los sectores correspondientes a la prestación» (Alarcón, Anahí y otros, 2009: 25).

20. Sería deseable un sistema compensatorio que estimule mediante la remuneración a aquellos jóvenes que trabajen y continúen estudiando.



Bibliografía

- Alarcón, Anahí, Gabriel Burdín, Marcelo Castillo y Maira Colacce:** Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas: 2005-2009, Mides, 2009.
- Almonte, Jesús y María Esther Morales:** «El entorno económico mundial y el escenario de la economía mexicana para 2012», en Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica, vol. iv, n.º 3, México, 2011.
- Amarante, Verónica:** Algunas reflexiones sobre el empleo juvenil, dne-iecon-mtss, Montevideo, 2011.
- Arim, Rodrigo y Gonzalo Salas:** Situación del empleo en el Uruguay, ine-pnud-Unfpa, Montevideo, 2007.
- Bassi, Marina, Matías Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas:** Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina, bid, 2012.
- Brunini, Álvaro y Sergio Lijtenstein:** Diagnóstico sobre empleo juvenil. Empleo y educación: pilares para la construcción de la trayectoria laboral de los jóvenes, mtss, 2011.
- Cepal-oit:** Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, junio, 2009.
- Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud:** Plan de juventudes 2011-2015, Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011.
- ine:** <www.ine.gub.uy>, 2012.
- : Estimaciones de pobreza por el método del ingreso 2011, Montevideo, 2012, <www.ine.gub.uy>.
- Instituto Cuesta Duarte:** Los diezmilpesistas en 2010, pit-cnt, Montevideo, 2011.
- : Mercado de trabajo y políticas de empleo, pit-cnt, Montevideo 2008.
- Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración:** La coyuntura económica 2010-2011, UdelaR, 2011.
- Lasida, Javier:** «El trabajo dentro la formación y la formación como parte del trabajo. Aportes y desafíos a partir de Projovent y otras experiencias uruguayas», en La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva, Cinterfor-oit, Montevideo, 2005.
- Mordecki, Gabriela (coord.):** La coyuntura de la economía uruguaya en 2011: análisis y perspectivas, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UdelaR, 2011.
- Moreira, Bolívar:** JuventudDesarrollo. Prioridad política e inversión pública en juventud, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, 2010.
- mtss-Mides:** ¿Ni-ni? Aportes para una nueva mirada, 2011.
- Perazzo, Ivonne:** El mercado laboral uruguayo en la última década, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UdelaR, 2012.
- pit-cnt, Departamento de Jóvenes:** Presentación dne, mayo, 2011.
- : Propuestas Plan 2012 del pit-cnt, <www.pitcnt.org.uy>.
- Rosel, Cecilia:** Adolescencia y juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado. Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras, inju-Mides, Montevideo, 2009.
- Senatore, Luis y Gabriel Méndez:** Cuestiones de agenda. Las relaciones laborales en el Uruguay: entre el neocorporativismo y la concertación salarial, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 2010.
- : Uruguay 2005-2009, las políticas laborales y el sujeto sindical, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 2009.
- Torres, Sebastián:** El empleo y la formación de los jóvenes. Estrategias de desarrollo productivo del gobierno: el Gabinete Productivo y los consejos sectoriales, dne, 2011.



Siglas sin definir

IECON	Instituto de Economía- Facultad de Ciencias Económicas y Administración
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Projuven	no tiene sigla
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
IGTSS	Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores



Los autores

Bolívar Moreira. Magíster en Sociología, Investigador en Sociología del trabajo en la Universidad de la República. Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, Miembro del Consejo Superior Tripartito, Representante del Poder Ejecutivo en los Consejos de Salarios.

Juan Pablo Martínez. Licenciado en Economía, Asesor de la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, Ex Director de la ONG «Gurises Unidos».

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung
Departamento Política Global y Desarrollo
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Responsable
Kristina Birke, Programa Sindical Global

Tel: ++49-30-269-35-7458 | Fax: ++49-30-269-35-9255
www.fes.de/GPol/en

Contacto
andrea.brandis@fes.de

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-189-0