

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

A los *ni-ni*, un yo-yo:
políticas públicas, juventudes y Trabajo Social

Pablo Brando Blixen
Tutor: Guillermo Fuentes

2016

INDICE

INDICE	3
1- Pre-Profesional	4
2- Introducción	6
3- Estado de Bienestar - Mundo del Trabajo - Políticas Públicas.....	10
3.1- <i>Disparador contextual - Siglo XX</i>	10
3.2- <i>Siglo XXI</i>	14
4- Adolescencia, Juventudes y Empleo Juvenil	20
4.1 <i>Ser o no Sé</i>	20
4.2- <i>Reviendo Juventudes</i>	22
5- Cuidado, “trabajo decente”	25
5.1- <i>19.133. Ley de Empleo Juvenil</i>	25
5.2- <i>P.E.L. (Primera Experiencia Laboral)</i>	30
5.3- <i>Recursos</i>	32
6- Yo Estudio y Trabajo	34
7- Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente.	39
8- A los NI-NI, un YO-YO.....	43
8.1- <i>Reflexión y Epílogo</i>	43
9- Bibliografía.....	46
10- Anexos	48

1- Pre-Profesional

Lo que se presenta a continuación es la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social cursada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Hace 13 años elijo mirar la realidad con un enfoque más “complejo” que la mirada de ser humano y ciudadano de la República Oriental del Uruguay. Esta elección no me hace mejor ni peor, sino que busca encontrar reflexiones e intercambios a preguntas y situaciones que continuamente hacen ruido. La temática y objetivos de mi monografía fueron modificándose a lo largo del tiempo, hasta desembocar en el tema que, creo, sintetiza mejor mi trabajo hasta el momento: *adolescencia y juventud; políticas sociales y realidad educativo-laboral de este ciclo de vida (tan fundamental y tan cuestionado en la actualidad)*.

Es entre 2004 y 2005 que comienza mi carrera “pre-profesional”. Entre encuestas para consultoras e investigaciones varias, más Fase I y II del Plan de Emergencia, es que se extiende mi conocimiento y trabajo de campo, en Montevideo. Estos 9 años de trabajo serán de exposición y lectura para la reflexión, válidos, en su justificada medida, como experiencia académica y/o intelectual en la materia.

El esquema del siguiente trabajo estará apoyado en ese bagaje de tareas y trabajos pre-profesionales, en la realidad social y circunstancias actuales del país. Reelaborar en este trabajo temas y prácticas laborales que se me presentaron en estos años, tal vez me aliente a profundizarlos como profesional Licenciado en Trabajo Social.

Siendo breve en la descripción de tareas y trabajos realizados en estos años, pasaré a nombrarlos, en orden cronológico y con pequeñas anécdotas que hacen el contexto y los momentos del relato, para luego en el cuerpo del trabajo remitirme a ellos y expandirme un poco más, sólo si es necesario.

Apenas culminada la carrera (MIP's, materias y exámenes), se me presentó la oportunidad de trabajar en un Centro Asistencial Periférico, el N°5, ubicado en barrio La Boyada, Ruta Nacional N°1 y Cno. La Boyada, policlínica militar que atiende a su personal, el del Grupo “*Brigadier Manuel Oribe*” de Artillería N°5. El cuartel de “La Boyada” fue la primera sede de trabajo como “*asistente social*”, y soldado de la República Oriental del Uruguay. El trabajo de atención directa con personal sub-alterno y sus familias y la coordinación con varios profesionales de la policlínica hicieron de esta una primera e imborrable experiencia de trabajo. Fueron 3 años de un intenso y muy productivo conocimiento de una Institución y personas que hasta el día de hoy son muy

cuestionadas. El Trabajo Social tiene mucho trabajo en esta área e Institución, donde el pasado reciente (dictadura cívico-militar) y el hermetismo con el cual trabaja el Ejército Nacional hacen que parezca imposible cambiar las realidades que allí desembocan y se re-producen.

Desde el mismo cuartel y en la búsqueda del trabajo en comunidad en el barrio La Boyada fue que 6 meses después comencé a trabajar para CeProDiH, más específicamente en el Proyecto “El Puerto”. Frente Artillería N°1 funciona un Caif de la mencionada Organización Social. Desde 2008 hasta octubre de 2010 trabajé en “El Puerto”, hogar que recibía situaciones de violencia doméstica con hijos a cargo. El 95% de los casos eran madres con hijos; el otro 5%, abuelas que se hacían cargo y buscaban salida a situaciones de violencia doméstica. Fueron dos años y medio de trabajo como educador, buscando problematizar e intervenir situaciones y procurar soluciones que ayudaran a pensar un proyecto de vida sin violencia doméstica ni de género; años muy intensos de trabajo en equipo para promover salidas a vidas muy complejas: familias que hasta ese entonces llegaban derivadas de INAU y que habían perdido sus derechos básicos.

El 15 de octubre de 2010 finalizó mi contrato con CeProDiH. Mi alejamiento de ese hogar señalaba la inflexión en mi carrera pre-profesional que hoy quiero rescatar. Ese mismo día, y poco antes de la emocionada despedida de gurises y madres del hogar, comenzaba una nueva etapa laboral: el vínculo con Gurises Unidos, más específicamente con el Proyecto El Molinillo y el trabajo y contrato como “operador social” con niños, niñas y adolescentes en situación de contexto social crítico y haciendo fuerte hincapié en las situaciones de “callejización” en los barrios Manga y Piedras Blancas, que desde 1998 trabajaba Gurises Unidos.

Es a partir de este momento que continúa otro fuerte trabajo en niñez y adolescencia, y que ayudará a la definición de la temática de estudio y actual monografía que se está presentando. Es que el trabajo con niños, niñas y adolescentes (más sus familias) tiene (en quien suscribe) importantes aportes, cuestionamiento, interrogantes y experiencias vividas que se reflejan en el hoy como persona. En el 2011 y 2012 fue con un espacio-taller de niños y niñas, y en el 2013 y 2014 más en referencia y trabajo con adolescentes y grupos de adolescentes.

En diciembre de 2014, se produjo un nuevo cambio de Institución y de perfil de trabajo con adolescentes. De Gurises Unidos pasé a integrar la planilla de “Talleristas” del INAU en el Departamento de Orientación Laboral Adolescente. Como lo expresa el nombre del mismo, la vinculación a INAU tiene como objetivo la promoción de adolescentes y jóvenes a una primera experiencia laboral formal en condiciones de “trabajo protegido”. Y es en este lugar, donde logro visualizar lo que voy a presentar a continuación.

2- Introducción

“A los NI-NI un YO-YO” más que una frase hecha y recortada en sus estigmatizadores términos, es un título con intencionalidad discursiva. En los binomios que la componen, los “NI-NI” se han “convertido” en un problema social y particular de Uruguay, con arrastre de ola Latinoamericana y también Europea. Para estos que “*Ni Estudian, Ni Trabajan*” se propone y se responde desde el Estado uruguayo, con un Programa con binomio YO-YO; *Yo Estudio, Yo Trabajo*.

Esto despertó aún más el interés de investigar y estudiar sobre juventudes y empleo juvenil. Se buscará a lo largo del trabajo desglosar esta titulación monográfica para un tema tan relevante e importante en la actualidad.

El objetivo general del trabajo es *estudiar y problematizar las políticas públicas de empleo juvenil en el contexto de Uruguay de la última década*. Este objetivo será disparador para conocer, contar y pensar en las oportunidades que existen y en los proyectos educativo-laborales que esta población tiene para desarrollar en nuestro país.

Abordaré el tema desde varios puntos de vista o dimensiones. El político, el social, el institucional y sus repercusiones en el joven-adolescente, protagonista de su proyecto de vida. En el trabajo expondré una selección de políticas públicas que promueven las primeras experiencias laborales en jóvenes.

Para profundizar será pertinente pensar en torno a los estudios sobre políticas públicas en general, y más específicamente en políticas de empleo juvenil, para buscar el cruce con planteos conceptuales referidos a “juventudes” en el Uruguay de hoy. Desde el año 2005, el cambio en la conducción política y social del país hizo que se reeditaran y transformaran ambos componentes de estas políticas: el de empleo, y el de juventudes. Solo mencionar la creación de un Ministerio (Desarrollo Social) que aúna y coordina las políticas sociales es un ejemplo de cambios que se han llevado adelante en la conducción gubernamental de políticas sociales en Uruguay. La reanudación de los Consejos de Salarios en mayo de 2005, es otro ejemplo.

A su vez, serán fundamentales las diferentes lecturas sobre Uruguay: estadísticas en términos demográficos, empleo, pobreza y varios indicadores serán reflejo de los tiempos que vivimos, los cambios y también las múltiples tensiones. Los jóvenes son puestos en el primer plano, y no por las buenas acciones que llevan adelante.

Hay muchos adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan. Este problema mundial y global, tiene componentes y respuestas particulares en Uruguay. Para esto también seleccionaré números y estadísticas actualizadas.¹

*“En la literatura y los estudios sobre la juventud se resalta la heterogeneidad de situaciones en las cuales podemos pensar a los jóvenes frente al trabajo. Asimismo, se señala que la juventud no constituye un grupo social homogéneo, y que se deben considerar las desigualdades a las que algunos están expuestos, así como las diferentes expectativas, demandas, proyectos, consumos culturales, situación familiar y lugar de residencia, entre otros factores, de los diferentes jóvenes. En este sentido, en el debate conceptual y teórico, se prefiere hablar de **juventudes**.”* (OIT, 2015) Para comenzar a contextualizar, aquí hay varios temas que se ahondarán e importa mencionar su relevancia para esta investigación. Entre la diversidad de situaciones que vinculan juventud y trabajo me pararé, sobre todo, frente a la primera experiencia laboral.

Para acercar y dimensionar el problema en cuestión, señalamos que para el 2011, Uruguay tenía **777.104 jóvenes² (14 a 29 años)**, lo que representa un 23.9% de la población total. De acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares, para el año 2014 el **16.5% de los jóvenes no estudia ni trabaja**, comprometiendo así los proyectos de vida y las oportunidades en sus trayectorias. Por otro lado, el 39% de la población joven ha ingresado al mercado de trabajo pero está alejada de los estudios, y **el 12.3% de las personas jóvenes estudia y trabaja**, situación que no solo recarga las exigencias de vida, sino que además compromete la posibilidad de finalización de los cursos curriculares. Solo el 31.9% de la población joven uruguaya estudia y no trabaja, nivel que desciende a medida que aumenta la edad. (ECH, 2014: 27)

Por un lado, los números hacen pensar en varios problemas, como también en la formulación de interrogantes. Con casi un cuarto (1/4) de la población total, ¿sólo el 51.3% de la población joven trabaja? A esto debe agregarse que el 16.5% no estudia ni trabaja, o sea, 130.000 mil jóvenes que por distintos motivos no llegan al mercado de trabajo ni al sistema educativo del país. Estos datos

¹<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/57976/3/innova.front/despejar-el-error> (octubre 2015). Paréntesis y cita a la página del Ministerio de Desarrollo Social; *“despejar errores”*. Un alto a la prensa y las múltiples manifestaciones en las redes sociales que atribuyen conceptos con intencionalidad discriminatoria e información parcial y sesgada, hacia jóvenes que no estudian ni trabajan. El Mides aclara datos y llama la atención al buen uso y responsabilidad de la información estadística. Las aclaraciones son respecto a; Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social y los jóvenes NI-NI. Sobre este último es que comparto: *“En la actualidad son 38 mil jóvenes entre los 14 y 29 años de edad, que por diferentes motivos no estudian ni trabajan. De esta población el 30% (aproximadamente unos 11.500 jóvenes) son pobres. El resto pertenece a los demás estratos de la sociedad, ningún estrato social está cerca a la ausencia de jóvenes que no estudian ni trabajan. Tampoco son personas que viven exclusivamente en zonas marginales”* (www.mides.gu.uy/despejar-el-error). Es fundamental esta aclaración hasta por el mismo título de la Monografía.

²http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_4_jovenes.pdf/c19f7b00-c004-4e35-ace5-8d38ded573dd, pag.8

en un contexto en el que la economía uruguaya está en fase de bonanza, con una tasa de desempleo debajo de su promedio histórico, hacen más llamativo el hecho de que los jóvenes sigan teniendo las mismas o más dificultades para encontrar trabajo.

Está también la conceptualización más cualitativa de este gran problema que tenemos. Y es el significado de una primera experiencia laboral, punto muy importante en el proyecto de una persona. En la *“3er Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud”* (2008) como en *“Adolescencia y Juventud en Uruguay, elementos para un diagnóstico integrado”* (2009), se comienza a plantear lo que hoy día ya está puesto en la agenda pública y política del país. El primer problema se expresa de esta manera: *“La inserción en el mercado de trabajo suele ser uno de los procesos más relevantes en la mayoría de los jóvenes. Este ingreso implica el enfrentamiento a lógicas, códigos y normas propias de este espacio social, distintos a los conocidas durante la infancia y adolescencia en los ámbitos familiar y educativo... Por tanto, la forma en que los adolescentes configuran su entrada al mercado laboral influye tanto en la actualidad como en las trayectorias futuras”*. (ENAJ, 2008: 38)

Y por otro lado, también es cierto que *“para la mayor parte de la juventud uruguaya, el ingreso al mercado laboral no es equivalente al tránsito tranquilo desde el estudio al trabajo, sino un camino sinuoso, caracterizado por inserciones laborales intermitentes, altas tasas de desempleo, abandonos escolares transitorios y/o períodos de dedicación simultánea al estudio y trabajo”*. (A.J.U., 2009: 27)

Con todo esto expuesto, surge una pregunta que desencadena y pone marco temporal y concreto a esta monografía de grado: *¿Han cambiado las políticas públicas de empleo juvenil en los dos primeros gobiernos frenteamplistas?* No es idea del trabajo la valoración del antes y después de dichos gobiernos, pero sí preguntarse en qué ha cambiado la política pública del empleo juvenil y poder mostrar las distintas iniciativas promovidas (junto a las ya existentes) para los jóvenes uruguayos.

El **objetivo general** de esta Monografía es *“conocer y problematizar las políticas públicas de empleo juvenil en el contexto de Uruguay de la última década”*. A partir del mismo, se desprenden varios **objetivos específicos** para resaltar:

**Conocer el mapa institucional y la oferta de Programas de Empleo Juvenil para Jóvenes.*

**Presentar el Programa 1- Yo Estudio y Trabajo (MTSS) y el 2- Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente (INAU), que trabajan en Primeras Experiencia Laborales en jóvenes.*

**Analizar la nueva reglamentación Nacional de Empleo Juvenil. Ley 19.133.*

Algunas fuentes de información a utilizar para la monografía serán la revisión bibliográfica, entrevistas semi-estructuradas y relatos de experiencia personal que refieran a lo específico del empleo juvenil. El análisis documental, en conjunto con la observación y entrevistas hará la estrategia para la metodología de investigación (Valles, 1997: 119). Respecto a la bibliografía, es extensa en categorías como trabajo, educación, juventudes y varias más que atraviesan el tema presentado, y que no es posible obviar, ni dejar de citar, para seleccionar referentes y exponer alguna posición y reflexiones en torno al tema. Destaco la sistematización y avance sobre la temática al 2016; informes de trabajo, materiales electrónicos, seminarios y ponencias que actualizan el tema y demuestran la importancia pública y política que tiene hoy en Uruguay.

El trabajo enfocará puntos representativos del “problema social” que viven los jóvenes y la comunidad cuando la inserción en el mundo del trabajo se vuelve conflictiva. Se intentará describir las respuestas actuales, discutir las si cabe y buscar otras salidas. Luego, se parará a informar e interpretar el marco normativo vigente. En abril 2015 quedó reglamentada la nueva Ley de Empleo Juvenil, promovida y aprobada por el Parlamento en setiembre de 2013. Desde este trabajo se reflexionará en las distintas posturas institucionales, *interpretaciones* y valoraciones en cuanto a los alcances y a la implementación de los programas que trabajan el *empleo juvenil*.

Se hará un recorte en el plano de recursos para adolescentes y jóvenes con proyecto de *primera experiencia laboral*. Una parte del trabajo será muestra y síntesis del panorama variado y aún escaso de políticas públicas de empleo juvenil. Por un lado se resaltarán estos programas, proyectos o departamentos y también se destacarán a modo informativo y complementario, los recursos que promueven la empleabilidad de jóvenes en el mercado de trabajo formal y dependiente.

Tanto el trabajo de jóvenes, como el mercado laboral feminizado se asientan en la reapertura democrática, y están promovidas fuertemente desde el 2005 hasta hoy. Hay intentos de cambios en varios niveles o dimensiones, desde lo cultural hasta lo más práctico y cotidiano, que a lo largo del trabajo se intentarán mostrar y visualizar.

El primer capítulo recorrió el camino pre-profesional de quien suscribe, para visualizar motivos y la actual temática que se presenta. Y ya planteado el tema y los objetivos en la Introducción, comienza un recorrido corto pero fundamental para dar cuerpo a esta monografía. *Estado Benefactor, mundo del trabajo, políticas públicas, juventudes* serán categorías y la base para explicar los Programas e iniciativas sobre Empleo Juvenil. Entre estas, se profundizará en la *Ley de Empleo Juvenil*, en el *trabajo decente*, los *recursos* institucionales, el *Yo estudio y trabajo* y el *Departamento de Orientación Laboral Adolescente*. Se culmina con algunas *reflexiones finales*, capítulo de síntesis y de importante contenido para cerrar la monografía de grado.

3- Estado de Bienestar - Mundo del Trabajo - Políticas Públicas

3.1- Disparador contextual - Siglo XX

Sobre el recuento del Estado de Bienestar y el trato de la cuestión social en el Uruguay, se escribió: *“Existe un amplio consenso en torno a que en el Uruguay se consagró tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tardíamente a los trabajadores rurales”* (Midaglia, 2012: 132)

Hay autores que hablan de un universalismo estratificado (Filgueira, 2007) haciendo referencia a prestaciones que brindaba el Estado, con énfasis en la seguridad social. En cambio, para la mayoría de los analistas *“los grados de estratificación de beneficios fueron menores, dando lugar a una matriz de bienestar de tipo socialdemócrata –en términos de Esping-Andersen- dentro del contexto latinoamericano”* (Midaglia, 2012: 133).

Es que partir de los años 40 se apostó a la expansión del mercado interno que llevó a una mejor distribución del ingreso, sobre todo a favor de las clases populares, con un Estado que buscó la cohesión social y el pleno empleo para la población. *“Esta seguridad se traducía en medidas regulatorias en el ingreso del empleo (políticas de salarios mínimos, subsidios a los desocupados), en el puesto de empleo (estabilidad en el contrato de trabajo), en las condiciones de empleo (higiene y salud ocupacional) y por último en la representación de los intereses del trabajo (negociación colectiva)”*. (Rivoir, 2013: 7)

“De acuerdo con Esping-Andersen (2000), se trata de una construcción histórica que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960 y cuya promesa no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino que llevó a un nuevo compromiso político, a un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía. Esto implicaba el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de acortar las divisiones de clase.” (Baráibar, 2005: 156)

Este modelo emerge luego de la crisis del 29', y se va consolidando en la década del 30 y fuertemente en el 40' en Uruguay. La pregunta que surge es: ¿En qué contexto y por qué? *“La*

Constitución emergente del Golpe de Estado (1933) incluyó un estatuto de los Derechos Fundamentales al Trabajo. Esta constitucionalización del trabajo..., estableció los principios y garantías del derecho individual del trabajo, como también los principios del derecho sindical, incluyendo al derecho de huelga como derecho gremial. En este período, también se aprobó un código del niño que reglamentó el trabajo infantil y se ratificaron los primeros convenios de la OIT.” (Supervielle, 2008: 79).

Lo que afirman los autores es que el auge del movimiento sindical, con bases anarquistas y también marxistas tiene un comienzo muy importante a fines del Siglo XIX y a comienzos del 900. También las políticas del Batllismo y la afinidad política con un sistema productivo basado en la industria y sus trabajadores fomentaron bases sindicales fuertes y movilizadas, pero alejadas de la asociación con partidos y colores políticos. (Supervielle, 2008: 78)

El golpe de Estado de Terra reprime gremios y sindicatos aunque *“el trabajo, sin embargo, pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad y se transformará en el dispositivo central de promoción social en las siguientes décadas. En efecto, la institucionalización de los convenios colectivos obligatorios por ley para la industria y la construcción antes de la Segunda Guerra Mundial y, luego, las leyes sobre accidentes de trabajo (1941), la ley de salarios mínimos, la de indemnizaciones por despido y la ley de vacaciones anuales para todos los gremios, estas últimas aprobadas entre 1943 y 1945, marcan pasos decisivos a esta instauración de la centralidad del trabajo.”* (Supervielle, 2008: 80)

Uruguay en periodo de guerra vende lana y carne a buen precio. Y la coyuntura bélica favorece la ampliación del mercado interno, debido a varios cierres e intercambios económicos internacionales. Se orienta la economía hacia la sustitución de importaciones y se reorganiza la actividad sindical de los trabajadores tanto de empresas públicas como privadas, formalizando la primera central obrera: la Unión General de Trabajadores (UGT). Esta funcionó por un breve lapso y su hegemonía ideológica fue la marxista y socialista dentro de sus afiliados, comenzando a expandirse a la interna del sindicalismo dicho posicionamiento ideológico y desplazando las ideas más anarquistas de primeros años de siglo. (Supervielle, 2008: 80)

De igual forma esta “panacea” decae luego de tocar el cielo con el “*Maracanazo*”. La crisis fiscal se hace inevitable y se atribuye al gasto social y mejoras salariales de la época. El modelo ISI³ defendió

3- Industrialización por Sustitución de Importaciones.

la industria nacional de la competencia externa. Se benefició la protección del trabajador asalariado, dada la creciente sindicalización, resultante de la alta actividad y el crecimiento de la industria nacional. Y para sumarle otros conceptos y resumir esta etapa del Estado benefactor universalista, Cancela refiere a que *“la pobreza existía, por cierto, pero se la consideraba una situación superable. De hecho, durante ese período de crecimiento industrial y Estado providente, era posible la salida de la situación de pobreza mediante el acceso a la educación y el empleo y, mientras tanto, obtener acceso a la satisfacción de las necesidades básicas por la vía del subsidio estatal”*. (Cancela, 2004: 80)

“La Suiza de América, que toca el cielo en el Maracaná, comienza a apagarse, paradójicamente, en la Suiza de Europa”. (Cancela, 2004: 80) Con mejor equipo de fútbol del que dio el “batacazo” en Rio de Janeiro, Uruguay culmina 4to en el mundial de fútbol de 1954, celebrado en Suiza. Y es con esta paradoja que comienzan a vislumbrarse cambios al modelo ISI y al Estado protector y benefactor que se pregonaba. Es a fines de la década y entrados los años 60 que se nota la baja de empleos en la industria. Por ende la producción nacional deja de crecer y el gasto social se mantiene o aumenta a raíz de los subsidios sociales y de desempleo, más la atención a los funcionarios del Estado y sus beneficios. Es a partir de esta década y fuertemente en la década del 70 que comienza aparecer conceptos de marginalidad y exclusión.

La política económica comienza a ser pro-mercado. Ya entrados en los años 70 y con golpe de Estado cívico-militar, la estructura productiva cambia de la protección a la desprotección productiva. Se reduce la intervención del Estado en esferas de la economía y se intensifica en la represión política y social.

Rivoir sintetiza y traduce el régimen dictatorial como un punto *“bisagra entre dos modelos de acumulación, primero el modelo desarrollista de carácter proteccionista y luego el modelo capitalista o del derrame de carácter residual”* (Rivoir, 2013: 7). De este último modelo, Rolando Franco puntea los principales criterios económicos; *“a) alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos; b) reducir la tasa de inflación; c) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados; d) aumentar las exportaciones, porque el motor de crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; e) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; f) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.”* (Franco, 1996: 7)

Y para mostrar en números y conceptos el nivel de ocupación y las estrategias de las familias uruguayas a estos cambios, los datos sistematizados que aporta Yaffé en *Medio Siglo de Historia Uruguay* son elocuentes: *“entre 1968 y 1973 el nivel de ocupación en Montevideo se mantuvo estable, en el entorno del 44%. Luego, durante la dictadura, se elevó, alcanzando en 1982 un máximo del 50%, que se mantuvo en 1984. Este crecimiento del nivel de ocupación ha sido señalado como una resultante de las estrategias de supervivencia desplegadas por las familias para compensar el fuerte descenso que se registró en el poder adquisitivo de los salarios... En particular, se produjo un importante aumento de la oferta de la mano de obra femenina en el mercado de trabajo. También se incorporaron al trabajo jóvenes en edad de estudiar a edades donde hasta entonces era más alta la tasa de inactividad...”* (Yaffé, 2012: 301)

Estas estrategias y panorama de aumento de horas de trabajo como manutención del salario real duró hasta 1981, ya que los últimos años de dictadura tuvieron la tasa de desempleo muy significativa; del 6.6% en 1981 al 14% en 1984. (Yaffé, 2012: 301)

Es que durante ese período específico, se vio el surgimiento de fuerzas políticas e ideológicas contrarias a los Estados Benefactores, que pregonaron una mayor flexibilización del mercado laboral, entre otras medidas. Practicaron el discurso de la ineficacia de Estado para combatir la pobreza y las formas de protección para los ciudadanos; acusaron de corrupción y malos manejos de los servicios públicos, cuestionando el gasto público, y abrieron el camino al libre comercio, a la libertad individual y al asistencialismo, si era necesario. (Baráibar, 2005: 159)

Ya pasado la época de dictadura, y en la síntesis de este recuento histórico, es posible identificar tres momentos; el primero con la re-convocatoria a los consejos de salarios en 1986, que desde 1968 habían quedado disueltos; un segundo momento que marca una nueva interrupción de los consejos de salarios a partir de 1991, con *“proceso de desregularización y de-sindicalización, precarización, desprotección e informalización en el sector privado de la economía”* (Yaffé, 2012: 303). Es un momento y una década (los 90') donde se potencia la fuerza neoliberal y se diversifican sus argumentos e ideas políticas, económicas y sociales. Y el tercer momento es a partir del 2005, con una nueva etapa de relaciones laborales, restablecimiento de los consejos de salarios y de forma descentralizada. No como en 1986, que se hacía de manera centralizada, sino por rama de actividad y por categoría de trabajo.

3.2- Siglo XXI

“Los acontecimientos vividos durante los primeros años del SXXI en Uruguay hicieron de la economía uno de los centros de preocupación cotidiana de los ciudadanos. Como pocas veces en el pasado, conceptos tales como déficit fiscal, deuda pública, recesión, desempleo, salario real y otros, ocuparon importantes espacios en los medios de prensa y se incorporaron a las charlas de café y a los comentarios de feria y en las peluquerías. (Cancela, 2004: 79)

La población menor a 19 años se estimaba en 500.000 personas, donde uno de cada dos niños entre 0 y 5 años vivía en hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, mientras los de 6 a 13 años, el 40% vivía en hogares pobres. (Faraone, 2004: 167)

Y es en este contexto que se comienza a vislumbrar un posible vuelco político, hacia fines de 2004. No solo el cambio gubernamental en 2005 es punto de inflexión y análisis. Repasar el devenir histórico respecto al Estado de Bienestar en Uruguay en particular es importante, como incluir algunas de sus características y singularidades.

Puesto en contraste con el siglo XX, el XXI acentúa la era de la información y los cambios y la diversificación del trabajo.

“Frente a la idea de estabilidad y seguridad que hasta hace unas décadas había dominado a la sociedad uruguaya hoy la respuesta a cuestiones tales como de qué forma los actores se preparan para hacer frente a lo imprevisible, cómo se distribuyen los daños en una situación de constante exposición a riesgos o cómo se atribuye la responsabilidad por la selección de cursos de acción que pueden tener consecuencias dañosas por cada una de las partes, se transforma en un elemento clave de discusión en el mundo del trabajo actual.” (Supervielle, 2004: 180)

Este avance tecnológico y la era de la comunicación global muestran cambios positivos y negativos. Genera incertidumbre, inestabilidad pero promueve nuevas adaptaciones y capacitaciones para las personas. Esto último vincula el trabajo con el conocimiento y los cambios en la singularidad de la actividad de trabajo.

Los cambios en la producción justifican más la inventiva, a pesar de la estandarización que caracteriza al trabajo en varias de sus ramas y actividades. Esta diversificación versus estandarización en la fuerza productiva implica *“no solo obtener un resultado sino también una afiliación, identidad, marcos de referencia y perspectivas compartidas que pueden sustentar el*

compromiso, reconocimiento y construcción de historias personales". (Supervielle, 2004: 181) La afiliación y la identidad se convierten en funciones esenciales del trabajo. Con la identidad laboral el trabajador construye su proyecto de hombre, mujer y familia. También se acerca a conceptos de capacitación y formación profesional, en esta realidad con cambios en los ritmos, y en las relaciones sociales de trabajo.

Por ello, resulta importante abrir la discusión y ver el momento de las políticas sociales en nuestro país y contexto, y las implicancias en las distintas formas de brindar los servicios sociales. Aquí Baráibar afirma: *"La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal. Se enfatiza en la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales y se les confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano. El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que se diluye en la categoría de "la no pobreza extrema"*. (Baráibar, 2005: 160)

Y es que la crisis económica y social en Uruguay 2002 hizo implementar políticas sociales en contextos de real emergencia y con Programas, Planes y Proyectos que atendieran los sectores que más sufrieron la "crisis" del país. Las políticas sociales focalizadas se iniciaron con las reaperturas democráticas, se confirmaron y expandieron en la década del 90, e hicieron prioridad de los beneficios sociales, con el intento de aplacar y paliar las necesidades básicas insatisfechas de las familias y promover los derechos básicos a la población. Al 2016 es importante pensar qué políticas sociales estamos para implementar y promover. Han pasado 14 años luego de la crisis.

3.3- ¿Vulnerabilidad Social?

A todo esto, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a vulnerabilidad social? Por distintas políticas sociales se habla de poblaciones beneficiarias en dicha situación. Hay muy poco desarrollo conceptual y base teórica: la condición de vulnerabilidad parece referida a la fragilidad de las personas, y esta adjudicación es focal y no toma en cuenta el contexto y el proceso socio-histórico de las personas o colectivos.

El operador de políticas sociales ve cómo el término se expande y se implementa. Ahora bien, me gustaría compartir otra mirada del término, más conceptualizada y pensada en cuanto a las recomendaciones y uso.

Socorro García interpela el término como categoría de análisis intelectual y reflexiva, otorgándole historicidad. Por ende *“está condicionado y determinado por la realidad social desde donde se construye y, sin duda, por mi propia perspectiva de análisis”*. (García, 2003: 29) Una de las realidades sociales e históricas donde confluye y se comienza a utilizar el término es a partir de las crisis económicas de la región, tanto en Brasil, Argentina y Uruguay. Luego de 2002, se extiende el concepto de vulnerabilidad social y es a partir de aquí que se puede asociar la realidad con el concepto.

La autora le atribuye complejidad y múltiples determinaciones, descartando su análisis de forma aislada. Este planteo surge en la búsqueda de categorías que den cuenta de los procesos de exclusión socio-económica y cultural en las sociedades actuales. La búsqueda sobre el concepto demuestra lo fecundo y reciente de su uso. Y el primer “Diagnóstico de Vulnerabilidad” proviene de 2003, donde se propicia un intercambio entre la academia y autoridades gubernamentales españolas y uruguayas, con la Dirección del Centro de Formación y Estudios (CENFORES-INAME) como coordinador por el lado de uruguayo.

Una de las puntualizaciones que hace la autora es la de hablar de “vulnerabilidades sociales” en plural, dado que no existe la vulnerabilidad social, sino múltiples manifestaciones de la vulnerabilidad social. (García, 2003: 40) El concepto no es específico de pobreza y exclusión económica, sino que incluye problemas y vulnerabilidades culturales, de género, etnia, edad y otras que generan situaciones de desigualdad.

Otro autor que desarrolla el concepto es Rubén Kaztman, quien asocia el término con las necesidades básicas de las personas y familias. *“Por vulnerabilidad social entendemos la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro... las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo.”* (Kaztman, 2000: 13) El autor confirma que este concepto supera y amplía el análisis tradicional de pobreza. Aunque dicha superación tenga sus costos. *“A diferencia de otras dimensiones de lo social, la construcción de medidas de vulnerabilidad no cuenta con una suficiente acumulación de conocimientos acerca de instrumentos e indicadores ya probados y discutidos por la literatura precedente”.* (Kaztman, 2000: 12)

Difícil es poder enjuiciar un concepto tan divulgado y consensuado institucionalmente y puesto en práctica en las políticas sociales actuales, que a su vez tiene entre sus bases ideológicas, metodológicas y financieras al Banco Mundial y al sistema capitalista como encuadre y justificación. Se hace más difícil cuando *“operadores sociales tenemos que ser conscientes de que trabajar desde la protección integral, del niño como sujeto de derecho, o el niño como ciudadano, [pone en cuestión] la justicia social por ausencia de políticas sociales o por fragilidad de las políticas sociales capaces de restituir los derechos de la infancia y de los sectores con los cuales trabajamos”.* (García, 2003: 42)

La primera dimensión de vulnerabilidad social se observa en la *“imposibilidad de pertenencia o una pertenencia de gran fragilidad en el mundo del trabajo”* (García, 2003: 41) Esto mismo, ya expuesto a lo largo del trabajo, recae en juventudes y trabajo. También allí se acuerdan conceptos teórico-metodológicos, que nos compromete a la justicia social y a la protección integral como operadores sociales, como asistentes sociales y como trabajadores sociales.

Los jóvenes que no acceden y viven situaciones de mayor fragilidad en el mundo del trabajo están en situación de vulneración de derechos. La oferta laboral y la cifra de desempleo en los jóvenes, hace que la situación sea de vulnerabilidades sociales. La respuesta de gobiernos y del Estado, es promover políticas de empleo juvenil que contemplen esta situación de desigualdad social e identificar jóvenes que puedan acceder a becas de trabajo y entrar al mercado laboral formal. *“En síntesis, incluir la categoría de vulnerabilidad social abriría la posibilidad de trabajar la instancia de diagnóstico o de evaluación de situación, como un momento clave de valoración de los derechos humanos, en nuestro caso, de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.”* (García, 2003: 43)

3.4- Última década

“La instalación del gobierno encabezado por Tabaré Vázquez el 1 de marzo del año 2005 colocó a los sindicatos uruguayos de trabajadores ante una situación inédita. Por primera vez, el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantiene un vínculo de histórica hermandad... Es notorio el cambio de rumbo y de entonación que las medidas del gobierno del Frente Amplio imprimieron a la estructura institucional de regulación de las relaciones laborales.” (Senatore, 2010: 153)

En el periodo 2005-2009 se aprobaron más de 35 leyes referidas al ámbito de las relaciones laborales. Las más importantes: Promoción y Protección Sindical (Fuero y licencia sindical); Regulación del Trabajo Doméstico; Tercerizaciones y responsabilidad empresarial; Limitación de la Jornada Rural (8 horas); Creación del INEFOP⁴; Regulación de las licencias especiales para trabajadores privados; Flexibilización del seguro de desempleo; Acoso Sexual Laboral; Ley de Negociación Colectiva para sector Público y Privado.

Con la reinstalación de la negociación colectiva comienza una revitalización y un cambio del lugar institucional y de la visibilidad pública del MTSS. La orientación coincide con las propuestas de la OIT, y la búsqueda del trabajo decente o trabajo digno.

Y entre estos cambios y rumbos nuevos, Uruguay comienza a pensar y promover en términos específicos la problemática del empleo juvenil a partir del *Diálogo Nacional de Empleo*, cuando en 2011 el Ministerio de Trabajo puso en marcha la iniciativa. Para la OIT *“el objetivo de dicho diálogo es establecer un espacio participativo donde estén representados la mayoría de los actores involucrados del país... para lograr acuerdos comunes relativos a las políticas económicas y sociales, las cuales repercuten directamente en el mundo del trabajo...”* (Rivoir, 2013: 49)

Con ayuda financiera de la OIT y la participación técnica de la Universidad de la República, el Ministerio de Trabajo lanzó este Diálogo Nacional con un primer eje de trabajo referido al *“empleo y la formación de los jóvenes”*. Este eje tiene el objetivo de ir hacia un acuerdo nacional por el trabajo decente, entre empresas, sindicatos, gobierno e instituciones educativas y llegar a la voluntad política interinstitucional para mejorar la inserción laboral de los jóvenes.

⁴ Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional- INEFOP

En varios puntos de *“Trabajo decente en la Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015”* es que la O.I.T define y promueve el diálogo social: *“No es posible promover la democracia si no se asocia el diálogo social a los procesos de participación ciudadana que la consolidan y fortalecen”*. (OIT, 2015: 13) A partir de este enfoque se puede decir que la negociación colectiva es una forma de diálogo social, promovido por un Estado no excesivamente intervencionista, sino promotor, regulador y generador de nuevos sistemas de solidaridad. *“Un Estado que actúe para compensar los desequilibrios, que ejerza sus funciones redistributivas y que respete la acción voluntaria del individuo, garantizando para ello la solidaridad, la seguridad colectiva, la justicia social y el bien común, pilares del Estado democrático moderno.”* (OIT, 2015: 14) Estos son algunos conceptos y definiciones con las cuales se afilia el Estado uruguayo para promover el empleo en general y el empleo juvenil en particular.

Aparte de los escenarios tripartitos y de diálogo, en esta última década se crearon los CEPE's (Centros Públicos de Empleo), el Programa Nacional de Educación y Trabajo (MEC) y se creó el INEFOP, sustituyendo a la antigua JUNAE (Junta Nacional del Empleo).

Luego de 7 años, INEFOP en su figura pública no estatal, realiza varios cometidos; el manejo del Fondo de Reversión Laboral, el asesoramiento al Poder Ejecutivo en temas de relaciones laborales, realizar programas de reinserción para desempleados, e investigar sobre temas laborales del país. También brinda capacitación, orientación e inserción laboral a jóvenes a través del *“Yo estudio y Trabajo”*, y otros dispositivos.

El segundo gobierno del Frente Amplio promovió más el Diálogo Social de Empleo (2011) para darle continuidad y profundidad a los cambios legales y de paradigma que el primer gobierno había logrado transitar. En el 2013 se promueve la nueva Ley de Empleo Juvenil. Esta tiene un marco normativo que favorece el acceso a los jóvenes a un *trabajo decente* y a un *trabajo protegido*. Uno de los dispositivos creados para contribuir en la ejecución de políticas públicas de empleo fue la *Unidad de Empleo Juvenil* (MTSS) en el 2010. Aquí es cuando se nota explícitamente la intencionalidad de incorporar la perspectiva de la juventud en el trabajo y específicamente en las políticas de empleo para jóvenes.

Se incluye al empleo juvenil dentro de la malla de derechos sociales que pretende *“proteger”* a la población, desde el Estado, aunque sea focalizado, dirigido y promovido para personas en situaciones de vulnerabilidad, desventaja social o pobreza.

4- Adolescencia, Juventudes y Empleo Juvenil

4.1 Ser o no Sé...

Se hace difícil la tarea de escribir, explicar, establecer los “problemas de la juventud”. A la importancia y el significado que siempre tiene la juventud como etapa de la vida, al desafío de transitarla, se agrega hoy una realidad ingrata. Estaré focalizado en sus definiciones y cambios de definiciones, o indefiniciones, que se pregonan actualmente para su entendimiento y las oportunidades que hay en Uruguay para *adolescentes y jóvenes*.

Y en este vaivén de lo indeterminado-determinado Margulis-Urresti problematizan el sentido de juventud a partir de su definición; *“Etapa juvenil se considera, habitualmente, al período que va desde la adolescencia (cambios corporales, relativa madurez sexual, etc.) hasta la independencia de la familia, la formación de un nuevo hogar, la autonomía económica, que representarían los elementos que definen la condición de adulto. Un período que combina una considerable madurez biológica con una relativa inmadurez social”*. (Margulis, 1996: 3).

Pero esta definición va acompañada de su indefinición; *“conviene hablar de juventudes o de grupos juveniles antes que de juventud. Como sostiene Cecilia Braslavsky: “El mito de la juventud homogénea consiste en identificar a todos los jóvenes con algunos de ellos”*. Así, según el joven tipo que se tenga in mente será el modelo con el cual habrá de identificarse a los jóvenes en general. (Margulis, 1996: 3) Lo que tratan de incorporar dichos autores es la diferenciación social y cultural en consideración de “juventud”, que solo era vista como un tramo etario de la vida. Por ello también refieren a una *“moratorias, un espacio de posibilidades abierto a ciertos sectores sociales y limitado a determinados períodos históricos”* (Margulis, 1996: 4)

Otra autora que nos dará un punto de vista profesional y una mirada distinta a las que circulan, es la psicóloga Carmen Rodríguez: pude escucharla y conocer su visión en el marco de un seminario organizado por la Red de Infancia y Adolescencia de Manga y Piedras Blancas. Su cometido en la

5 “La moratoria vital se identifica con esa sensación de inmortalidad tan propia de los jóvenes. Esa sensación, esta manera de encontrarse en el mundo (objetiva y subjetivamente) se asocia con la temeridad de algunos actos gratuitos, conductas autodestructivas que juegan con la salud (que se vive como inagotable), la audacia y el arrojo en desafíos, la recurrente exposición a accidentes, excesos, sobredosis. Sobre esta condición se ha encarnado una cierta mitología de la cultura juvenil, que valoriza el “morir joven”, morir antes que envejecer, trágicamente, para permanecer siempre joven, inmortal” (Margulis-Urresti, 1996: 7)

charla inter-institucional fue problematizar en niñez pero sobre todo en adolescencia, educación e instituciones.⁶

“Los procesos de producción de subjetividad, es decir las formas que las personas tenemos de ser niños, de ser adolescente o de ser adulto responden fuertemente a las condiciones históricas de las que estemos hablando. Esto que parece ser una obviedad, es un elemento clave para comprender todo lo que voy a plantear después, es decir, cada sociedad produce formas subjetivas propias de su tiempo. Es pertinente entonces preguntarnos cómo son los niños de esta sociedad actual, cómo son los adolescentes de esta sociedad actual, y cómo somos los adultos en este tiempo. Suponiendo que estas categorías, son categorías de transformación permanente y que en cada época histórica responden y tienen forma particulares en el ser y estar de los sujetos” (Rodríguez, 2013: 9).

Y luego de dicha puntualización, que no parece menor, la autora pone cuatro categorías en los procesos adolescentes que ayudarán a comprender esta etapa de la vida y nos pondrán en camino para profundizar en la temática que nos compete; el empleo juvenil.

Para Rodríguez hablar de adolescencias es referirse a *“un tiempo de **transformación identitaria**, de una **moratoria**, de un creciente **proceso de autonomía** y estamos hablando de una más que necesaria **confrontación generacional** con su correspondiente noción de autoridad”* (Rodríguez, 2013: 9).

La primera refiere a que el adolescente ya no es un niño, sino un sujeto que *“va a sufrir y disfrutar de la transformación de su propia identidad, ese sujeto que va dejando de ser niño para ir acercándose de alguna manera al mundo de lo adulto”* (Rodríguez, 2013: 10).

Es que desde mediados del SXIX y todo el SXX existió la posibilidad de que algunos jóvenes se dedicaran al estudio y al tiempo de ocio, postergando la adultez y lo referido al matrimonio, al trabajo y la familia propia. Esta tolerancia o concesión que pueden obtener algunos sectores sociales, termina cuando estos jóvenes tienen familia, viven de su trabajo y se desprenden de la familia origen. A partir de este concepto de moratoria se trasciende la juventud como simple categoría etaria. Y surge la incorporación conceptual a nuestra realidad actual; *“lamentablemente tenemos la impresión que hay un conjunto muy importante de adolescentes en nuestro país que no cuentan con esa condición. Algo ha pasado con la familia, con las Instituciones y con el Estado que*

⁶ Casa Joven-Piedras Blancas, Gurises Unidos “Molinillo-ETI”, Club de Niños “Acuarela”, Aula Comunitaria N°8, Centro Salud Badano Repetto- ASSE, INJU-MIDES, Liceo N°67, Escuela N°299.

muchos uruguayos entre comillas adolescentes, no cuentan con ese tiempo. De manera que muchas veces los adolescentes, tienen que asumir en algunos casos roles adultos, en otros simplemente vivir la rabia y la ira que provoca no contar con esa condición". (Rodríguez, 2013: 3)

Luego de estas reflexiones la misma autora se hace algunas preguntas que buscaré conectar con el papel institucional que hoy día aparece en el tema; *"Si no hay familia, si no hay Estado, si no hay Instituciones ¿es posible ser un adolescente?"* (Rodríguez, 2013: 11) Y con dicha pregunta y reflexión nos habilita a problematizar desde el lugar del Estado y las organizaciones sociales que trabajan con adolescentes y jóvenes.

Con ello Filardo destaca que: *"Debe tenerse en cuenta que el Estado es uno de los agentes interesados (y el principal legitimador) de la construcción de juventud como objeto, tanto para la definición de las "políticas públicas para la juventud" como porque el producto "juventud" incorpora la dimensión institucional necesariamente. En este sentido se torna relevante distinguir la juventud como objeto y los jóvenes como sujetos para re-pensar el lugar de institucionalidad desde la que se define la juventud como destino de políticas públicas específicas. ¿Qué políticas públicas de juventud? ¿Para qué jóvenes?"* (Filardo, 2009: 9)

Es importante para este trabajo pensar y reflexionar sobre los jóvenes y también sobre las políticas públicas en las cuales participan. ¿A quiénes inserta el Yo estudio y trabajo en el Estado? ¿Qué jóvenes son orientados por el Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente? ¿Qué jóvenes tienen la oportunidad de una Primera Experiencia Laboral? Muchas preguntas ya están, otras surgen para ser pensadas y para que nos demos cuenta de que hay más. Todo debería mejorar la orientación e inserción de jóvenes al mercado de trabajo: como becarios, como pasantes o con sus propias herramientas.

4.2- Reviendo Juventudes

En la indefinición-definición de la juventud y la re-construcción socio-histórica, hay categorías y conceptos que ayudarían a comprender y acercarnos más a los jóvenes del Siglo XXI y del 2016: salud, pobreza, territorio, familia, género, medios de comunicación, adulcentrismo, violencia, etc. Por más que no se utilicen, (por motivos que exceden al presente trabajo) es importante señalarlos, y mencionar que una lectura más profunda de los múltiples problemas que afectan a las juventudes

actuales, haría pensar y reflexionar seriamente lo que reproducimos, las posibilidades y capacidades de proposición, y los cambios que generamos como adultos y como sociedad en general para ellos.

Los medios masivos realizan actividades forjadoras de identidad con los jóvenes; el televisor, celular, la radio y las redes sociales son sus principales herramientas al día de hoy. Y estos en general no se manifiestan pro-juventud dorada, aunque la necesiten y quieran obtener su atención y complicidad.

Es que en los medios, hace varios años muestran una visión muy estigmatizadora con respecto a los jóvenes. El mejor ranking y el mayor rating lo tienen los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, y el segundo lugar es para los “jóvenes NI-NI”.⁷ Este discurso va muy apegado al de seguridad ciudadana que exigen los adultos a las autoridades. Y aquí se ve la vinculación directa del joven con el delito, con la violencia, con las denuncias y con la imposición permanente del mundo adulto.

Es en este contexto y sus definiciones conceptuales, que crecen los jóvenes en Uruguay. Por suerte, hay también muchas iniciativas, tanto comunitarias, cooperativas o institucionales que intentan otras propuestas, y su participación. Y también a partir del Diálogo Nacional de Empleo se plantea una re-conceptualización de los mal llamados NI-NI. Este en el *primer eje temático* del Diálogo, donde INJU expuso acerca de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Como vimos arriba, los NI-NI (14 a 29 años) son alrededor de 130.000, el 16.5% del total de los jóvenes. Si se aplica un criterio en el que no se consideren a los que “buscan activamente empleo” la cifra se abatiría a menos de la mitad. Con este nuevo enfoque re-conceptualizador son 48.500 los jóvenes que no trabajan ni estudian actualmente, un 6% del total. (INJU, 2011: 16)

También hay aportes desde el MTSS, que junto al MIDES-INJU, elaboraron una publicación; “*¿Ni Ni? Aportes para una nueva mirada*”⁸. Es difícil la valoración en este tipo de respuestas ante la “ola” continua de la prensa y la televisión mostrando y narrando episodios delictivos que involucra a jóvenes en episodios muchas veces sin aclarar, o en procesos de investigación, en los que se omite respetar los derechos que les confiere su defensa y no exposición, por ejemplo.

⁷ <http://sdr.liccom.edu.uy/2014/06/20/medios-de-comunicacion-denunciados-por-vulnerar-derechos/>

⁸ http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21241/1/mtss_-_nini_aportes_para_una_nueva_mirada_web-2.pdf

Es bueno precisar también que en la última Encuesta Continua de Hogares (2014) hubo cambios en la recolección de datos en torno a los jóvenes en Uruguay. Lo que en su momento fue puesto en *diálogo*, sumó variables y más aportes para conocer realmente por qué hay tantos jóvenes que carecen de un proyecto educativo y laboral.⁹

A partir del 20 de noviembre de 1989, cuando se aprueba la *Convención sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes* como tratado internacional de derechos humanos, la temática pasa a adquirir *“notoria relevancia tanto a nivel socio político como en ámbitos académicos. Como prueba de ello, basta observar la notoria ampliación del campo de estudios e investigación provenientes de distintas formaciones disciplinares, que han hecho foco en las múltiples problemáticas y fenómenos que afectan a la niñez contemporánea”*. (Leopold, 2014: 20)

Para retomar la cuestión referida al “trabajo decente” y analizar las implementaciones normativas y de políticas públicas en estos años, me gustaría volver al (des)encuentro entre los NI-NI y los YO-YO: *“No sólo son los más vulnerables entre los vulnerables; también les toca cargar con uno de los neologismos menos felices del idioma español: Ni-Ni. Definidos por negación, son jóvenes cuyo anonimato los expone a la imputación del rostro estigmatizado del varón inútil o casi delincuente. Pero, ¿realmente existen los Ni-Ni? ¿Son un problema? ¿Son ellos el problema?”*.¹⁰

Reflexiones que hoy mismo se plantean, responden y re-preguntan ante propuestas mediáticas y opiniones que surgen en cuanto a estos jóvenes. Dicho artículo refiere a *“los jóvenes Ni-Ni’s y la oferta educativa”*, donde el autor busca des-responsabilizar a los jóvenes de su situación y poner a la Educación y sus autoridades técnico-políticas, en los que NI hacen NI dejan hacer:

“El problema de los NI-NI no puede reducirse a disposiciones individuales o factores estructurales. Es un problema de política y de instituciones. Y ahí están, también, esos otros NI-NI que, teniendo la oportunidad de hacer, o al menos de dejar hacer, no hacen ni una cosa ni la otra”.¹¹

Con esto, creo más aún que el Trabajo Social debe *“sentirse forzosamente convocado”* (Leopold, 2014: 21) en la exploración, investigación e implementación de políticas públicas que promuevan el derecho a la educación y al trabajo de los jóvenes.

⁹ <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/37924/ECH+2014/808d35b5-f9df-44e6-86af-e4bec9f761a8>

¹⁰ Emilio Blanco, 05/2016. <http://www.razonesypersonas.com/2016/05/los-jovenes-ni-ni-y-la-oferta-educativa.html>

¹¹ Idem, 2016.

5- Cuidado, “trabajo decente”.

5.1- 19.133. Ley de Empleo Juvenil

¿Cuál es el cambio fundamental que promueve la nueva Ley de empleo juvenil? ¿Cuáles son los beneficios para los jóvenes que buscan una oportunidad laboral? ¿Y para las empresas?

Analizar, informar e interpretar sobre la Ley 19.133 es un objetivo de esta monografía. Al decir de Rivoir *“el origen del proyecto de ley surge como resultado de un acuerdo alcanzado por el Diálogo Nacional por el Empleo. Ya que, al ser derogada la Ley N 16.873 y la Ley N° 18.531 sobre empleo juvenil; debido a que fueron objeto de críticas por no haber alcanzado los resultados esperados (en términos del desempleo juvenil, por implicar altos costos burocráticos y por no garantizar con todos los derechos laborales de las y los trabajadores jóvenes) se hace necesario así un nuevo marco normativo sobre el empleo juvenil.”* (Rivoir, 2013: 57)

Desde el primer gobierno del Frente Amplio se promovieron iniciativas y cambios en legislatura laboral, y la ya mencionada reanudación de los consejos de salarios. Hubo propuestas legislativas en torno al ámbito laboral de los uruguayos en estos últimos 10 años, y apertura de un Diálogo Nacional de Empleo, que bueno o no, fue otra apuesta y propuesta del gobierno. Y así lo resume el Director Nacional de Empleo Eduardo Pereyra:

“Las funciones de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) en el período pasado tenía que ver con diseñar dispositivos de políticas activas de empleo, evaluarlas y bueno, también promover escenarios de debate y de diálogo de esas políticas de empleo, no de cualquier manera sino mediante la elaboración de políticas y el monitoreo en clave de diálogo social. Entonces, es así que en el 2011 se comienza en Uruguay un proceso que fue liderado por el Ministerio de Trabajo y por la Dirección Nacional de Empleo en particular, diríamos de mirada estratégica sobre bloques temáticos. La primera era la situación de los jóvenes en general y las políticas de empleo para jóvenes. Ese fue uno de los seis componentes del diálogo. Otros componentes eran políticas de empleo vinculadas a la mujer, Sistema de Cuidados, una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. Como en el tema de los jóvenes, se detectaron problemas que ayudaron también a sentar las bases para la confección de la nueva Ley de Empleo Juvenil. (Entrevista, N°5: 1)

Y es que la nueva Ley de empleo juvenil es un instrumento que tiene como objetivo promover el “trabajo decente” de las personas jóvenes entre 15 a 29 años, *“vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales”*¹².

La promoción de la Ley busca ofrecer subsidios a empleadores de personas jóvenes y darles beneficios a los jóvenes que buscan una primera experiencia laboral. Y es en los principios de la Ley (artículo N°2) que se menciona el “trabajo decente” de los jóvenes, que busca *“componentes de respeto y promoción de los derechos laborales fundamentales, el empleo e ingresos justos, la no discriminación por razones de edad, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socio-económico o de cualquier otro tipo, la protección social y el diálogo social.”*¹³

Esta Ley le da la potestad al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la elaboración y la articulación de acciones y programas que promuevan el trabajo decente juvenil en coordinación con Ministerio de Educación y Cultural, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Sus contenidos buscan favorecer la vinculación eficaz entre organismos públicos en materia de promoción del trabajo juvenil, en educación y formación, y brindar información actualizada de la situación (evolución y proyección) de la empleabilidad en los jóvenes uruguayos.

Desde el ámbito gubernamental los que lideraron el proceso de creación y promoción de la nueva ley fueron el INJU-MIDES, la Unidad de Empleo Juvenil-MTSS, el Ministerio de Economía y Finanzas, la OPP y la Oficina Nacional de Servicio Civil. Entre estos coordinaron para llegar al objetivo de *“contribuir a mejorar la inserción laboral de los y las jóvenes, facilitando el acceso a las primeras experiencias laborales, a la compatibilización entre estudio y trabajos, a la capacitación y formación. Este proyecto no puede ser pensado en forma aislada del resto de políticas y programas de empleo y formación juvenil que lleva adelante el Gobierno, sino que debe ser pensada en forma complementaria y articulada”* (Proyecto de Ley, 2013: 2)

Ya en el Capítulo III de la Ley viene una de las novedades y cambios importantes: *“modalidades contractuales en el sector privado”*. Se estipula que el *“INAU, INJU, ANEP, MTSS, INEFOP y UTU*

¹² Ley 19.133; Artículo N°1.

¹³ Ley 19.133; Artículo N°2

deberán promover la inserción laboral de jóvenes en empresas privadas mediante las modalidades contractuales establecidas"¹⁴. Estas modalidades refieren a: 1- Nuevas contrataciones, a) Primer Experiencia Laboral, b) Trabajo Protegido Joven y c) Práctica Laboral para Egresados. 2- Formativa, a) Práctica Formativa en Empresas y 3- Promoción de los estudios de los/as trabajadores/as jóvenes, a) Reducción de la jornada de trabajo por estudio, b) Licencia por estudio adicional.

La Ley reglamenta y pone requisitos a los empleadores a la hora de su contratación. Entre ellas: acreditar la situación regular de pagos con las contribuciones especiales de seguridad social; no haber rescindido unilateralmente ningún contrato laboral ni haber hecho envíos al seguro de desempleo durante 90 días previos a la contratación de nuevos becarios para la realización de tareas y funciones similares a estos funcionarios. A su vez, esta modalidad de contratación no puede superar el 20% de la plantilla permanente de la empresa.

Entre las condiciones, se pone énfasis en los menores de 18 años, su protección y legalidad correspondiente ante el trabajo, con el marco legal del Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823). *"El salario y las condiciones de trabajo de las personas jóvenes contratadas se ajustarán a lo dispuesto en las leyes, laudos y convenios colectivos vigentes"*¹⁵

Reproduzco a continuación extractos de entrevistas realizadas, con el afán de transmitir más información de la nueva Ley, interpretaciones y puesta en práctica en Programas, Proyectos u Departamentos que trabajan con jóvenes. Tair Kasztan, socióloga, coordinadora del Departamento de Empleo Juvenil del MTSS y coordinadora del Programa Yo estudio y trabajo deja esta impresión:

"Con la Ley de Empleo Juvenil, primero que nada se buscan cambios en la esfera privada; lo que se busca es que se puedan ofrecer puestos de trabajo a poblaciones con dificultades para acceder a ellos. Estamos hablando de gente que no tiene experiencia laboral. Se intenta mejorar los incentivos de contratación del sector privado para que puedan acceder al trabajo gente sin experiencia, gente que estudió pero no tuvo su primera experiencia, personas de contextos vulnerables, y así romper el círculo de reproducción del desempleo." (Entrevista, N°3: 2)

Mientras Martha Fabbiani, Educadora Social y directora del Departamento de Orientación Laboral Adolescente de INAU así trasmite las impresiones sobre la ley, resaltando el estudio y los jóvenes: *"Algunas cosas prácticas, los chiquilines que son becarios de Primera Experiencia Laboral por el*

¹⁴ Ley 19.133; Artículo N°5.

¹⁵ Ley 19.133; Artículo N°7.

Estado, tienen una nueva vinculación a partir de esta Ley en BPS que les permite, si son buenos estudiantes, poder volver a ser becarios, pero específicamente becarios del lugar donde estudian... Es un avance, los chiquilines que están en Yo estudio y trabajo lo tuvieron desde el principio, los nuestros lo tienen ahora y me parece que es algo importante. Si das la pelea para seguir estudiando tenés que tener la oportunidad a través de la UTU, o Universidad, de obtener otra beca y otro apoyo.” (Entrevista, N°1: 11).

En cambio, puede haber otras miradas, historias, e interpretaciones a la Ley de Empleo Juvenil y su devenir: *“Yo no sé... por ejemplo todo el tema de terminar el liceo para empezar a trabajar. ¿Qué hacemos con los jóvenes que no lo tienen? Y precisan el trabajo. ¿Cómo resolvemos ese problema? Que se trata de gurises que van a egresar de un hogar y tienen solo la Escuela terminada. Porque las leyes están bárbaras. Es como la serie de leyes y la promoción del Código del Niño y las limitaciones para que adolescentes trabajen y un montón de cosas, que está bien. Pero también eso excluyó a muchos jóvenes con 15 y 16 años que estaban trabajando en varios lugares y que el Código y las exigencias decían que había cosas que no podían hacer, a chiquilines cuya situación era de las más débiles, los que viven en cantegriles, y todos ellos quedaron sin de la posibilidad de trabajar... Por un lado todo bien, pero hay que reconocer que cientos de gurises se quedaron sin laburo. Porque empezaron a preguntar, ¿vos cuántos años tenés? Y los gurises decían 14, 15 años. Y la respuesta; “ah no, con esa edad no podés trabajar”. Y en muchos casos era una entrada para familias más humildes. (Entrevista, N°2: 5)*

Así responde Rolan Rojas cuando se consultó en torno al empleo juvenil, la promoción de la Ley 19.133, sus cambios legales y los efectos en la población joven en general y en particular. Puntualizaciones más que pertinentes a la hora de pensar en los jóvenes en general, pero también en lo singular de su situación histórico-social. Sugiere que hay que revisar la implementación legal de las nuevas normativas, y la adaptación de los servicios que trabajan en el área con los jóvenes.

Está por verse si hay o no una gran brecha en la implementación en lo que respecta a la política pública de empleo juvenil. Por un lado el nuevo marco legal promovido desde el diálogo social de empleo propiciado por el MTSS, y los dispositivos desplegados a partir de este. Y por el otro, una realidad y situación del *empleo juvenil* que pide respuestas certeras y efectivas para nuestros jóvenes.

Hay muchos elementos a la hora de evaluar la implementación y que Subirats define como *“el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos.”* (Subirats, 2012: 199) No es tarea sencilla *“reconstruir qué se pretendía conseguir y si finalmente se ha conseguido”* (Subirats, 2012: 200)

Es importante destacar que estamos en un difícil momento para evaluar los resultados de estos cambios promovidos, ya que la reglamentación de la Ley es muy reciente y los Programas desplegados para los jóvenes siguen en una primera etapa de implementación y se continúa mejorando su coordinación durante la misma. Uno de los rasgos más distintivos los menciona el mismo director nacional de empleo:

“Bueno, una de las cosas que no es cuantitativa sino cualitativa y que generó la Ley de empleo juvenil y la reglamentación de la Ley fue la creación de una comisión inter-institucional, que monitorea todas las políticas de empleo para los jóvenes, que se propone como objetivo el accionar permanente y ver todas las propuestas de empleo para jóvenes. En esa comisión inter-institucional está el MIDES, el INAU, INJU, BPS, MTSS y apoyando OIT, el MEC también. Y allí tenemos todos los enfoques y de ese intercambio es que surge este tipo de ajustes. El programa trabaja con muy pocos recursos. No se generó un solo cargo en el estado a partir de este Programa, no hubo ninguna asignación de recursos extraordinario, salvo los que se re-distribuyeron en los organismos para el Programa. Lo que quiere decir que el gobierno está desarrollando una política a partir de recursos preexistentes” (Entrevista, N°5: 10)

Y ante la duda de si esa era la idea inicial del Programa (Yo Estudio y Trabajo), el director responde que se dio así, y vuelve a resaltar la optimización de recursos y poco gasto del Estado con respecto a estos dispositivos y la misma implementación de la nueva Ley de empleo juvenil. Entre las oportunidades de elección y las ventanas de las políticas (Elder, 2005: 98) se eligió el momento previo a las elecciones para fomentar y promover el empleo juvenil. Es más, el número de becas laborales para el Programa Yo Estudio y Trabajo *“de 3000 es un objetivo y es un compromiso y que asumió el gobierno en la campaña electoral. Lógicamente que queremos cumplir ese compromiso pero lo que va a haber es el mayor esfuerzo posible”*. (Entrevista, N°5: 12) Recién al final del quinquenio se podrá hacer la evaluación política y visualizar si se cumplió o no con las 3000 becas de primera experiencia laboral en el Estado. También sería el tiempo pertinente para realizar un

balance sobre los dispositivos técnicos desplegados, tanto de los nuevos Programas, como de los ya existentes.

La DINEM-MIDES está entrevistando actualmente a varios orientadores del Programa Yo estudio y trabajo, sobre todo a quienes estuvieron desde la primera edición. Recabar información cualitativa para evaluar los dispositivos desplegados a partir de la Ley es un acierto. Cabe agregar que el Ministerio de Trabajo colabora desde su propia oficina de Evaluación y que en esta última edición desplegó un cuestionario-perfil (obligatorio) a los jóvenes, que luego pasará a la Inscripción del Programa.

5.2- P.E.L. (Primera Experiencia Laboral)

La base de datos que sigue a continuación fue proporcionada por la DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) del Ministerio de Desarrollo Social. Lo que se presenta es un recuadro con propuestas que promueven la primera experiencia laboral para jóvenes, sea modalidad de beca, de primera experiencia laboral, o de pasantía.

El Departamento de Formación y Aprestamiento Laboral es quien entrevista, contrata y brinda seguimiento a jóvenes que se insertan en oficinas o dependencias de INAU. Todos pasan previamente por el Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente, que se encarga de brindar la orientación educativa-laboral, y por los Talleres de Orientación Vocacional y Ocupacional (T.O.V.O). Luego que el joven transita este proceso de orientación y talleres queda habilitado para la adjudicación de una primera beca de trabajo, sea en INAU a través de Aprestamiento Laboral, o para insertarse en otros convenios y becas del D.O.I.L (Departamento de Orientación e Inserción Laboral) que INAU tiene con empresas públicas y privadas.

Luego aparece el Programa Yo estudio y trabajo, que otorga becas para jóvenes entre 16 y 20 años que estén estudiando y se inscriban en el Programa para participar del sorteo para la beca de Primera Experiencia Laboral en el Estado.

A su vez, están las pasantías otorgadas por el Centro de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU) para jóvenes egresados que quieran y puedan tener una experiencia de trabajo en el área específica en la que se especializaron.

Está PRO-JOVEN, un ex programa de INEFOP que busca capacitar jóvenes para insertarlos laboralmente y que trabaja la vinculación educativa. Enfoca a los de mayor dificultad en la inserción y prioriza situaciones de contexto crítico o vulnerabilidad social. Hoy día el Programa no funciona más, pero su población es atendida por INEFOP según sus situaciones y los Programas ya existentes. Esta última información la proporciona un informante calificado, quién afirma: *“ProJoven es uno de los programas que como Programa no existe más. Seguimos atendiendo a la población ProJoven dentro de la reestructura de INEFOP. Hacemos procesos de reorientación y cursos específicos para este tipo de población pero el programa ProJoven no existe más”* (Entrevista, N°4: 4)

También se suma el área de Juventud y Trabajo del MIDES; DINESIL (*Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral*), quien promueve la primer experiencia laboral para jóvenes entre 18 y 24 años de edad. La orientación se brinda a través de los Talleres de Orientación de INJU. No es requisito estar estudiando. El MIDES también prioriza situaciones de contexto social crítico y promueve la inserción del trabajo en los jóvenes.

Paso a detallar estos Programas y Departamentos en el siguiente recuadro para ver objetivos, poblaciones y años de creación, para luego profundizar y ver a qué apuntan estas políticas públicas de empleo juvenil.

Los Programas seleccionados para el recuadro tienen el denominador común de ser propuestas que buscan el objetivo de insertar laboralmente a jóvenes a través de becas o pasantías. Luego se hará mención a más propuestas, pero no exclusivas a jóvenes, que buscan articular el trabajo y el estudio, dependiendo la situación de la persona y la institución, siendo prioridad el estudio antes que el trabajo en varias.

5.3- Recursos

Cuadro 1. Programas.

Programas de Empleo Juvenil	Objetivo General	Población Objetivo	Año de creación / N° beneficiarios.
Formación y Aprestamiento Laboral Adolescente (INAU)	Brindar una primera experiencia laboral a jóvenes de 17 y 18 años que se encuentren estudiando. Crear un vínculo entre el Departamento y la familia para lograr un mejor desempeño del joven durante la beca.	Adolescentes entre 17 y 18 años en situación de vulnerabilidad, vinculados con INAU, que se encuentren estudiando.	1994 / 125 jóvenes por año
Dpto. Orientación e Inserción Laboral Adolescente (INAU)	Contribuir a la autonomía e integración ciudadana de adolescentes y jóvenes, promoviendo la educación, capacitación o incorporación al mercado de trabajo.	Adolescentes de entre 16 y 18 años integrados al sistema INAU, con aspiraciones de ingreso al mercado laboral.	1995 / 519 jóvenes por año
Yo estudio, Yo Trabajo (MTSS)	Ofrecer una P.E.L. formal a jóvenes estudiantes o inscritos en algún centro de educativo. Generar competencias transversales para desempeñarse en el mercado de trabajo, exigiendo y asegurando la continuidad en el estudio.	Estudiantes o inscriptos en algún centro de educativo (formal o informal), de 16 a 20 años de edad que no cuenten con experiencia laboral formal.	2012 / 650 jóvenes por año (media)
Pasantías Laborales CETP (ANEP)	Generar pasantías laborales para estudiantes de UTU (curriculares y laborales).	Estudiantes que estén cursando en CETP. Egresados de algunos de los cursos de CETP.	2005 / 4000 jóvenes por año
PROJOVEN (INEFOP)	Vincular las necesidades e intereses de los jóvenes con acciones de formación y con las necesidades y oportunidades de los sectores productivos.	Jóvenes entre 15 y 29 años que no tengan empleo formal al momento de la inscripción. Prioridad para jóvenes que sean jefes/as de familia o tengan menores a su cargo	1995 / 3000 jóvenes por año
Trabajo y Juventud (MIDES-DINESIL)	Brindar una primera experiencia laboral formal a jóvenes entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad social	Jóvenes entre 18 y 24 años que quieran capacitarse y acceder a una primera experiencia laboral. Jóvenes mayores de edad que por distintas circunstancias no acceden a la oportunidad de un empleo formal.	2013 / 300 jóvenes por año

En el recorte de los seis (6) Programas seleccionados rondan y participan 8000 jóvenes al año, que buscan la oportunidad de una primera experiencia laboral formal. Entrevistas, orientaciones, talleres, seguimientos de becas y pasantías son las instancias que estos jóvenes recorren.

No es posible decir con exactitud cuántos de ellos culminan el proceso con la experiencia de trabajo de un año. La idea es, al menos, dimensionar en números los jóvenes que participan de estos Programas y seguir pensando mejoras en las propuestas para su expansión.

Otro número que permite aproximarse al interés de los jóvenes es la inscripción al Yo estudio y trabajo. Según el director nacional de empleo *“hay 15mil jóvenes que se han venido repitiendo en las convocatorias, que quieren trabajar y no logran obtener una propuesta”* (Entrevista, N°5: 8)

Hay otros Programas e instituciones que otorgan becas y primeras experiencias laborales, para jóvenes y para adultos. Vale mencionarlos para tener un mapa un poco más amplio de recursos.

El CECAP (Centros de Capacitación MEC) brinda pasantías laborales a jóvenes por egresar de la institución educativa.

Los CEPES (Centros Públicos de Empleo) del MTSS ofrecen servicios de información, orientación e intermediación laboral entre trabajadores y empresas, facilitando la búsqueda de empleo, la inserción laboral y la empleabilidad. Es para la población en general y específicamente para los que buscan la inserción formal.

El Programa Uruguay Trabaja del MIDES brinda oportunidades socio-laborales y socio-educativas para personas entre 18 y 64 años de edad. Se focaliza en situaciones de vulnerabilidad social, con ciclo básico incompleto y situación de desocupación laboral de 2 años o más tiempo.

Para culminar este apartado de recursos, se muestra, más ampliada, la respuesta que brinda el Estado con programas, proyectos y/o iniciativas orientados a la capacitación laboral. Fueron identificados 28 programas orientados a la capacitación laboral operativos en los años 2013-2014. Y son gestionados por 9 organismos distintos.

Cuadro 2. Organismos.

Organismo	INEFOP	INAU	ANEP	MIDES	MTSS	Otros	Total
N°Programas	6	5	4	4	3	6	28

6- Yo Estudio y Trabajo

Para describir, analizar y problematizar el Programa presento alguna estadística y documento que elabora el Ministerio de Trabajo, donde muestra datos para seguir reflexionando.

Uno de estos es el Informe de Julio 2015 que hace un pequeño resumen hasta la 3era edición del Programa. La base de información es elaborada tomando en cuenta el contacto directo de los orientadores con los jóvenes participantes.

En 2012, cuando el Programa recién se iniciaba, Rivoir decía que en *“dicho programa la mayoría de los informantes calificados únicamente lo nombran pero no desarrollan ni su diseño ni implementación”*. (Rivoir, 2013; 47) Hoy podemos ver si se ha avanzado desde ese momento.

Martha Fabbiani, directora del D.O.I.L y actor activo en la implementación del Programa por INAU así lo confirma en la actualidad; *“Participamos pero no es nuestra tarea prioritaria. Nuestra prioridad eran las becas de los chiquilines de INAU. Esto es una participación estratégica, porque INAU trabaja en las políticas de adolescentes y hay una política de adolescencia y trabajo. Nosotros estamos, por una cuestión de principios. No sé exactamente a partir de quien salió y quien trae la noticia, pero en seguida se vio que teníamos que estar y ya ahí empezamos a participar en la recepción, no como apoyo. Ahí te das cuenta que el Programa se hizo andando”* (Entrevista, N°1: 5).

Esto confirma únicamente que desde la primera edición del Programa hasta hoy, la 4ta, existe una brecha en la implementación que se va saldando en su trascurso. Está en el mismo diseño del Programa, donde no quedaron totalmente claros los roles institucionales, tareas y responsabilidades específicas: *“En ocasiones, la brecha de implementación puede ser relativamente angosta, al introducir cambios sutiles cuando la política pasa del anuncio a la realidad. Entre otros casos puede ser enorme, como el caso de una nueva política que nunca se lleva a cabo y permanece olvidada en repisas empolvadas”*. (Grindle, 2009: 34)

Aparte, para este caso, hablamos de una política pública que se promueve y está inserta en la agenda de gobierno y es uno de los *“problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”*. (Aguilar, 1993: 29)

El Programa tiene modalidad de inscripción vía web. Con diez días hábiles, los jóvenes entre 16 y 20 años pueden inscribirse en la página de Yo estudio y trabajo, llenar la ficha correspondiente (y obligatoria) para acceder al sorteo de becas disponibles. Este año fueron todas en el Estado; 580 becas. Luego los sorteados pasan por los Talleres de capacitación que prevé el Programa y llegan a la inserción laboral en la empresa correspondiente.¹⁶

A continuación exponemos partes del informe 2015 que publica el Programa. En su anexo se muestra la participación de los centros educativos en el Programa durante la 3era edición.

“En la capital del país, el 38.14% de los jóvenes participantes del Programa se encuentran cursando el nivel educativo universitario, asistiendo un 37% a la UdelaR. Casi el 33% de los jóvenes cursan el nivel educativo secundario, asistiendo a liceos públicos un 30%. Por otro lado, un 21.85% se encuentra cursando (tecnicultura, bachilleratos tecnológicos, etc.) en UTU. A su vez el 4.4% de los jóvenes está realizando algún curso de educación no formal, mientras que el 2.2% realiza alguna carrera terciaria no universitaria (magisterio, profesorado).” (Informe Yo-Yo, 2015)

“En el Interior del país, el 55.6% de los jóvenes participantes del Programa se encuentran cursando el nivel educativo secundario, asistiendo a liceos públicos la totalidad de ellos. En segundo lugar, un 36.6% realizan algún curso en UTU. A su vez un 4% de los jóvenes se encuentra cursando el nivel universitario, asistiendo un 3% a la UdelaR. Mientras que un 2% de los jóvenes está realizando algún curso de educación no-formal, y un 1.6% realiza alguna carrera terciaria no universitaria.” (Informe Yo-Yo, 2015)

Observemos los datos bien distintos del Interior y capital. En Montevideo predominan los universitarios en el Programa, mientras los de nivel secundario lo hacen en los restantes 18 departamentos. Se vuelve a demostrar el centralismo educativo terciario que tiene Uruguay. Lo otro que se desprende y se puede leer con estos datos es que la participación de jóvenes no manifiesta grandes dificultades o situaciones de “conflicto” con sistema educativo.

Hubo a su vez una notoria baja en las inscripciones de la 4ta edición. En 2015, se inscribieron 21.200 jóvenes, mientras que en las anteriores los inscriptos superaron 30.000 y 40.000 jóvenes. La principal argumentación de la baja fue la nula publicidad vía televisión abierta y radial, siendo Internet y a través de los referentes institucionales las vías de difusión.

¹⁶ ANTEL, UTE, OSE, BROU, INACOOOP, INC, ANP, ANCAP, LATU, CEIBAL, BSE, BHU.

“La oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento. Llegan a su máximo durante el primer el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores hasta que se aproximan las nuevas elecciones. En el período entre elecciones las oportunidades vienen y van en sincronía con las prácticas institucionales y las rutinas del ciclo anual del presupuesto o con los dictámenes de evaluación y nueva autorización de los programas que se revisan periódicamente” (Elder, 1993: 99)

En síntesis es un poco así. Muchos inscriptos el primer año del Programa y 700 becas de trabajo en el Estado, mientras que entre elecciones bajan ambos, las becas para jóvenes, y los inscriptos al Programa. Ahora bien, ¿qué pasará cuándo se acerquen las próximas elecciones? ¿Rediseñarán el Programa para las 3000 becas agendadas antes del 2019? Al día de hoy se hace orientación y seguimiento de becas, a 580 jóvenes¹⁷.

La Coordinadora del Programa responde a algunos de estos cuestionamientos diciendo que el descenso de las cifras se debió a los recortes presupuestales en todos los entes. *“Viene del año pasado, un año de recortes y con eso se recortó todo y más las nuevas contrataciones..... Por un lado, y por otro, que es una interpretación personal, pero a un año del nuevo directorio, se va viendo cómo se ajustan las distintas contrataciones. Lo que sí sé, es que hay recortes por todos los públicos”* (Entrevista, 3: 5)

Mientras en 2014 la 3era edición fue por el mes de mayo, la 2015 fue en Setiembre su sorteo. Esa asistematicidad no parece beneficiosa para el programa, sobre todo si no se despliega alrededor una fuerte publicidad.

Otro hecho que confirma esta brecha en el diseño del Programa se contrasta con el sorteo de la 4ta edición en Presidencia de la República. Allí el Ministerio de Trabajo divulgó resultados preliminares de la encuesta/formulario de *pre-inscripción* que debían llenar los adolescentes y jóvenes para pasar a la inscripción del Programa. Esta encuesta fue aplicada por primera vez con el fin de obtener información amplia y previa de todos los inscriptos. El formulario constó de 31 preguntas y los jóvenes debieron completarla en su totalidad.

Si hay argumentos para la existencia de este formulario como sistematizador de información, puede sospecharse que actuó como “filtro” para los jóvenes con menor grado de escolarización. El

¹http://www.180.com.uy/articulo/26300_Yo-estudio-y-trabajo-dio-una-tremenda-senal/
http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_55266_1.html

formulario es aplicado por la sección de Evaluación del Ministerio de Trabajo. En esta 4ta edición los jóvenes se dividieron en estos niveles educativos; el 17,9% son jóvenes de educación terciaria y el 66,7% de los jóvenes estudian Bachillerato en Liceo o UTU. Mientras el 15,4% transita Ciclo Básico y Educación No Formal.

A su vez, se confirmó para la 4ta edición, la promoción de cuota afirmativa a situaciones de “vulnerabilidad social”. Ya en la 3era, se habían confirmado cuotas afirmativas para personas con discapacidad, personas trans, y afrodescendientes.

La Ley de Empleo Juvenil prevé en su artículo N°23 las cuotas afirmativas. En el 2014 (3era edición) estos habían sido los porcentajes para las cuotas: *2% población trans, 4% para personas con discapacidad y 8% para personas afrodescendientes*¹⁸. Era la primera vez que se incorporaban las cuotas para el Programa, aunque la ley ya las preveía con el objetivo de igualar las oportunidades para la población. La novedad en esta última edición fue la cuota por “vulnerabilidad social”. Esta se planteó, fundamentó y negoció en las reuniones técnicas primero, y luego en reuniones políticas del Programa, con fundamento en el perfil de adolescentes y jóvenes que se inscribieron en las tres primeras ediciones. La última edición no salió de los porcentajes que se venían dando, pero hubo un 11% de jóvenes sorteados en situación de vulnerabilidad social, como acción afirmativa. Este último porcentaje para la cantidad total de puestos disponibles (580), hacen 64 becas de trabajo. Una pregunta que surge y se plantea en este pequeño relato y análisis de políticas públicas es:

¿Por qué se agrega esta cuota afirmativa para la 4ta edición?

El motivo principal fueron las inscripciones en las primeras tres ediciones. Porcentajes mayoritario de estudiantes de bachillerato, y 30% de los inscriptos en Montevideo, estudiantes de UdelaR. Desde INAU, a través del D.O.I.L. y representantes del MIDES-INJU llevaron como principal argumento a las reuniones técnicas inter-institucionales que el Programa no atendía a jóvenes, adolescentes de contextos sociales-críticos, o “vulnerables”. Se refleja la amplia brecha de implementación en el diseño del Programa. Y más aún, cuando se intenta dar un viraje o cambio en la población participante. No queda claro para quién estaba dirigido el Programa desde sus inicios, y por qué cambiar el “perfil” de jóvenes para la 4ta edición.

¹⁸ Aplicación de cuotas de acciones afirmativas para 3era edición de Yo estudio y trabajo.

Es previa al inicio de la presente edición que salió la discusión, su valoración en las reuniones técnicas y su posterior promoción para agregar la cuota. El 11% de inscriptos en Montevideo iban para jóvenes en “situación de vulnerabilidad”. Un 5.5% de jóvenes con requisito de ser partícipes en INAU, con número de S.I.P.I (Sistema de Información Para la Infancia- INAU) y el otro 5.5% para personas por AFAM-PE (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad) y familias con Tarjeta Uruguay Social (T.U.S.) que se inscribieran. Estos tuvieron la posibilidad de la “cuota” o posibilidad extra para el sorteo de becas del Programa, solo para Montevideo.

La negociación de 5.5% jóvenes de INAU y otro 5.5% para MIDES-INJU respectivamente, fue decidido en las reuniones políticas, y sus representantes políticos acordaron su aprobación. El planteo devino de reuniones técnicas y argumentos, para promover que el Programa fuera más universal, una universalidad que las inscripciones parecían desmentir. Ahora con el 11% se daría una apertura para estratos socio-económicos más comprometidos.

Y así responde Fabbiani cuando se le pregunta sobre la universalidad del Programa: *“Yo estudio y trabajo lo que plantea es que es universal en el acceso porque cualquiera puede inscribirse, siempre y cuando cumpla con los requisitos. Y el planteo del por qué no cuota era para que todos tuvieran las mismas oportunidades, y desde varias instituciones plantearon que no todos tenían esas posibilidades, y por eso se hizo el lugar a las cuotas.”* (Entrevista, 1: 5)

Es paradójico que el año que se promueve la cuota por “vulnerabilidad social”, justo se recorta el rubro publicidad para informar a jóvenes de la nueva edición. El mismo Eduardo Pereyra el día del sorteo (4ta edición) en Presidencia planteó la notoria baja en las inscripciones y lo atribuyó principalmente a la escasa publicidad ofrecida por el Ministerio. Por un lado se agregó “cuota” de “vulnerabilidad social”, pero por otro, se recortaron fondos de publicidad, en medios de comunicación que hacen más democrático el alcance a los jóvenes.

7- Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente.

D.O.I.L. – I.N.A.U

Pensar en el Programa Yo estudio y trabajo, más su implementación, y complementarlo con el trabajo del D.O.I.L. de INAU está comprendido en los objetivos monográficos. Expondremos el funcionamiento del DOIL como complemento de lo ya expuesto sobre vulnerabilidades sociales. En este último momento discutiremos el trabajo protegido por este Departamento como parte de las políticas sociales.

¿Cómo funciona el D.O.I.L? ¿Qué objetivos tiene? ¿Líneas de acción?

Así respondía la directora Matha Fabbiani: *“Los programas manejados por el INAU apuntan a la preparación e inserción en el mundo del trabajo. La orientación es diferente en Montevideo y en el interior. El de Montevideo es muy personal, ver qué cosas necesita para organizarse y llegar al mundo del trabajo y avanzar hacia un proyecto de trabajo y estudio. Se provee al muchacho de herramientas, se le enseñan derechos y obligaciones, se le apresta y fortalece las competencias necesarias”* (Entrevista, N°1: 9)

Los jóvenes que realizan el proceso en su mayoría tienen 17 años, comenzar el proceso para cuando culmine la beca laboral, salir con 18 años al mercado de trabajo. Sobre todo por las oportunidades que hay en la actualidad. *“Porque lo que importa es que salgan de la beca siendo mayores de edad. Si mientras están haciendo el proceso en el departamento cumplen 18, tienen muchas más posibilidades, porque hay más becas para mayores y porque los convenios con los privados priorizan a los mayores. Algunos que hemos tenido han sido exclusivos para mayores. Y, entonces ya teniendo 18 tienen más oportunidades dentro del departamento.”* (Entrevista, N°1: 11)

Estos adolescentes y jóvenes que se presentan al Departamento provienen de hogares (INAU), centros juveniles, proyectos calle, jóvenes en red, casa jóvenes, programas especializados (MIDES-INAU-SIRPA, División Salud, etc.) y la División de Estudio y Derivación (D.E.D). También llegan adolescentes por instituciones cercanas a INAU: Salud Pública a través de policlínicas, ANEP, Liceo y UTU también lo hacen, más puntualmente.

Y para esta investigación es importante transmitir el significado y las impresiones de quienes trabajan y acompañan los procesos de los jóvenes. Rolan Rojas, funcionario que antecede la

creación del D.O.I.L. y trabaja hace 25 años en empleo juvenil dice: *“Es muy importante, más importante a veces de lo que nosotros pensamos. Un joven insertado con una primera experiencia que tiene la posibilidad de entrar en una empresa o en una Institución, y lo que he visto mucho y cientos de jóvenes que han pasado por el convenio de la Intendencia, he observado que les ha significado mucho. Desgraciadamente eso se interrumpe, porque son becas de un año, año y medio, y después el chico, adiós. No podemos continuar ese apoyo y esa experiencia. Pero yo sigo pensando que la mejor educación para el joven es el trabajo. Está bien el estudio es una gran cosa, pero el laburo tiene que empezar en la escuela. Es un gran educador para mí.”* (Entrevista, N°2: 6)

Pensar en este tipo de proyectos que trabajan con jóvenes, se destaca la promoción de esta modalidad de beca, y su catálogo. Por un lado, el “trabajo protegido”, que subraya la Ley para el subsidio a empresas que contraten jóvenes con vulnerabilidades sociales, identificadas y comprobadas por el MIDES. Desde el Ministerio de Trabajo la promoción de la Ley hace fuerte hincapié en esta modalidad específica de contratación para empresas privadas.

Así lo traduce Tair Kasztan desde el Dpto. de Empleo Juvenil; *“bajo el amparo de la Ley, implementamos trabajos protegidos y trabajos promovidos, categorías que se confunden: “trabajo protegido joven” es una modalidad específica de nueva contratación donde se les subsidia al empleador un 60% del sueldo del empleado si tiene las características de vulnerabilidad social según el índice de carencias críticas (ICC). Si es hombre un 60% y si es mujer un 80%. Es de fuerte promoción a estos colectivos con esta referencia del índice de carencias críticas”.* (Entrevista, N°3: 2)

En la nueva Ley de Empleo Juvenil se plantea como “protegido”, mientras desde el MIDES se difunde el “trabajo promovido”. Desde la División Trabajo Promovido, y a través de la DINESIL-MIDES y del INJU, se adjudican becas de primera experiencia laboral para jóvenes entre 18 y 24 años. O sea que pueden ser sinónimos, pero muestran alguna sutil diferencia, aunque sea solo promocional y/o discursivo-conceptual.

Pero más allá de estas diferentes interpretaciones, lo que realmente importa problematizar son *“los resultados reales. Estos programas sociales se traducen en niveles mínimos de inserción laboral formal, matizados con inserciones precarias, flexibilizadas y algunas experiencias aisladas de auto-empleo. El sistema Capitalista continúa arrojando afuera sujetos que no alcanzan los niveles mínimos de calificación requeridos para ocupar los nuevos puestos de trabajo, conformando y acrecentando así una masa de población aspirante a ocupar, al menos por un corto periodo de*

tiempo, los magros cupos disponibles del Programa “Trabajo Promovido” del Plan de Equidad”. (Carballo, 2012: 202) Las autoras continúan esta línea reflexiva sin poder imaginar a todos los posibles beneficiarios de *trabajo promovido* ingresando al mercado de trabajo en condiciones dignas y en total respeto a los derechos humanos. Mientras se mantenga este sistema.

“Las acciones desarrolladas en el marco de este “Trabajo Promovido” sobre el impacto de la metamorfosis del mundo del trabajo tienen un carácter “conservador” y “moralizador” (Netto; 2002) porque apuestan únicamente al desarrollo de destrezas y habilidades, a la capacitación y al despliegue de competencias laborales para que los sujetos que se encuentran en situación de desempleo estructural puedan acceder a una inserción laboral en el mercado de trabajo, depositando en este sentido la responsabilidad únicamente en los propios individuos.” (Carballo, 2012: 201)

No está en discusión que todos los programas sociales en sus distintas metodologías de trabajo con jóvenes y empleo hagan hoy fuerte hincapié en el desarrollo de las competencias laborales, y transversales de los sujetos.

Los adolescentes y jóvenes que participan del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y que se presentan al D.O.I.L. ya vienen de un “acompañamiento social”, y se busca en la derivación o pasaje que se continúe, pero ya pensando en el proyecto educativo-laboral. Educación es exigida desde INAU, quien considera que los jóvenes que participen de sus propuestas de empleo juvenil, deben tener y considerar un proyecto educativo. Muchos presentan dificultades en los procesos y en sus tránsitos.

Lo laboral genera expectativa, motiva, el proceso de la adolescencia hacia la juventud es cambiante y la real necesidad de estos jóvenes de obtener un trabajo, sea beca o trabajo remunerado se torna muy importante. Tanto para un joven que está por egresar de un hogar, como uno proveniente de proyectos calle, como adolescentes de A.P.119., como adolescentes en conflicto con la ley penal, o adictos. Estos jóvenes ya acompañados para comenzar a transitar un proceso y la adjudicación de una beca de trabajo, luego no pueden dejar de hacerlo. El trabajo para estos comienza a ser fundamental, y prioritario ante lo educativo.

Es muy difícil encontrar un joven que luego de haber cumplido el año de beca manifieste que solo continuará estudiando y capacitándose para más adelante conseguir un mejor empleo y mejor remunerado, historias que sí se encontraban en los jóvenes de *Yo estudio y trabajo*.

Esto dispara otros puntos de discusión, como la universalidad y la focalización de las políticas públicas, que se planteó desde su implementación en el Programa Yo estudio y trabajo. ¿Y qué sucede con los programas que son anteriores y trabajan hace años el empleo juvenil?: *“...tanto el Departamento de Orientación Laboral de INAU como Juventud y Trabajo del Mides tienen otros recortes; cualquier joven puede llegar a salir por INAU por el DED y en el MIDES a través de anotarse en los talleres del INJU y los que tendrán prioridad son los que tienen más vulnerabilidad. Entonces está más focalizado en algunos”* (Entrevista, N°1: 4)

Esta focalización de una política social tan ampliada es cómo *“terminan ubicando a los sujetos destinatarios como ciudadanos asistidos o tutelados por el Estado a los que se les destina un espacio socio-educativo para “aprender sus derechos” y “elevar su autoestima” además de colocar bajo su responsabilidad la solución a sus problemáticas.”* (Carballo, 2012: 199) Y el sueldo de un becario está muy levemente por encima del salario mínimo nacional al 2016. El S.M.N. está en \$10.000 pesos uruguayos, por 8 horas de trabajo, mientras que una beca laboral para jóvenes se paga 4 BPC (Base de Prestaciones al Contribuyente). Cada BPC actualmente vale \$3052 pesos uruguayos. Así que por 6 horas diarias, el becario recibe \$12.208 pesos nominales. Las becas de 4 horas diarias se pagan en 2.6 BPC, que equivale a \$7935 pesos uruguayos.

Los sueldos lo dicen, esta es una ayuda y una remuneración que por ser la primera en la mayoría de las situaciones es importante desde el punto de vista material, pero subjetivamente hablando muy significativa. Digo ayuda porque en sí no les permite a los jóvenes generar y solventarse un proyecto de real autonomía únicamente con esa remuneración. Son muchos los que complementan esta “ayuda social” con programas de egreso y autonomía que otorga (INAU, Ong’s) mediante una casa o apartamentos, de forma compartida y espacio de convivencia, por ejemplo.

Y antes de comenzar las reflexiones y el epílogo del trabajo, también me pregunto *“cómo es posible que pueda generar procesos de autonomía, deliberación y reflexión (como pretenden las políticas) cuando no posee los medios materiales concretos que le permiten gozar de ciertos niveles de certeza y seguridad para el desarrollo de su vida, aspectos por cierto, imprescindibles para pensar en procesos de liberación y autorrealización.”* (Carballo, 2012: 199)

8- A los NI-NI, un YO-YO

8.1- Reflexión y Epílogo

Es en este último apartado, se reflexionará en torno a la pregunta inicial de investigación: *¿Han cambiado las políticas públicas de empleo juvenil en los dos primeros gobiernos frenteamplistas?*

Una primaria reflexión que surge es la introducción, y su correspondiente implementación, de las políticas públicas de empleo juvenil, en la agenda pública y política del país. Los últimos 10 años fueron de confirmación, de diagnósticos, problematización de conceptos, para llegar a implementar las propuestas para los jóvenes.

De alguna forma se puede considerar el proceso y los once años de políticas sociales con la revitalización de las políticas públicas en general y con nuevas formas de concebirlas, en la que no es posible obviar su direccionalidad e intención política. Parece haber intentos y búsqueda de *“equilibrios”* y *“complementariedad”* entre propuestas de carácter universales y focalizadas. Es notorio el camino que queda para que realmente se implementen diversos y complementarios proyectos que contemplen universalidad y focalización de políticas.

Igual, lo más destacado es la introducción conceptual y definiciones en el mismo trajín del Programa Yo estudio, Yo trabajo. Obviado en su diseño, en lo concreto de los objetivos y los recursos disponibles el Programa no tuvo claridad ni definición.

El Yo-Yo se entiende como una política social *“universal”* y de libre inscripción para jóvenes entre 16 y 20 años, que estuvieran estudiando. Pero en la práctica y en su funcionamiento con Instituciones como INAU y como el MIDES, terminó de confirmar Ley de Cuotas en la 3era edición, para poblaciones en *“desventaja social”*; afros, trans y discapacitados. Y en la 4ta edición, se abrió una cuota específica para situaciones de vulnerabilidad social (11% de los sorteados). Así lo confirma el Director Nacional de Empleo Eduardo Pereyra: *“porque también asumimos que en el Programa (y más allá de su carácter universal y para todos), hay evidencia de que la situación de los jóvenes con vulnerabilidad social los coloca muy atrás en la fila y por lo tanto teniendo becas y cupos en el sector público, contribuimos a la cohesión social...”* (Entrevista N°5: 9)

El trabajo focalizado que realiza el INAU como el MIDES influyó directamente en el cumplimiento de las cuotas para poblaciones en desventaja social y en la cuota por vulnerabilidad social, en un

Programa coordinado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. No hay antecedentes en empleo juvenil de trabajo inter-institucional entre instituciones tan importantes y de tanta trayectoria. Esto seguramente sea un obstáculo en el trabajo concreto y en el proceso del joven que proyecta una primera experiencia laboral formal.

Hay más preguntas que surgen cuando se hace esta síntesis, de una temática que está en boga y a prueba, tanto social como política. La investigación, y por sobre todo el análisis más cualitativo buscan pensar en estas propuestas, y ver cómo están funcionando.

Lo visto en el trabajo hace síntesis en iniciativas de origen institucional, de trabajo y coordinación inter-institucional, con la intención de mejorar la articulación entre educación y trabajo. Ello en constante relación, y de acuerdo a la evolución del mundo productivo del país. En alguna medida, este trabajo permite decir que es la institución educativa la que más ausencia tiene en los espacios inter-institucionales. Tanto a nivel técnico y profesional como a nivel político y de autoridades. Así lo confirman las actas de las reuniones técnicas y políticas del Programa Yo estudio y trabajo, en este caso.

Tampoco queda claro si cambiaría el tono, o la solución del problema en cuestión. Los programas que vimos no proponen cambios en la estructura de las relaciones sociales de trabajo, sino que “soluciona” según la coyuntura. La responsabilización al individuo por su situación personal y familiar, y la respuesta del Estado, siguen en discusión con la intervención pública que se implementa. Digo que si la educación coordinara con demás instituciones, o si fuera un referente destacado de los jóvenes tanto en materia educativa como educativo-laboral, tampoco creo que pudiera revertir el desempleo juvenil en términos sustantivos. Aunque creo ayudaría en un trabajo más completo y de mejor tránsito tanto en lo educativo como en la (primera) experiencia laboral del joven.

Creo que existe, y se propició en estos 10 años, un marco institucional efectivo, junto con una coyuntura económica favorable tanto en la región como particularmente en Uruguay.

Es un inicio, pero observando la cantidad que acceden a becas P.E.L. y ya habiendo visualizado la empleabilidad y las condiciones a partir de los 15 años, se puede confirmar la baja cobertura, con pocos y malos empleos para los jóvenes.

No es únicamente un problema de política de empleo juvenil. En lo que refiere a política pública en general, hay poca movilidad, y coordinación dentro del Estado. Es reciente el intento de

coordinación de políticas públicas y sociales inter-institucionales. Es que estos dos gobiernos (y el tercero que transcurre) del Frente Amplio, desde que comenzaron su ciclo gubernamental han sacado propuestas y proyectos sociales que se han enfrentado a varios “dilemas” de actuación frente al aparato Estatal y burocrático.

Muchas de estas políticas sociales enfocadas a la infancia, adolescencia y familias en la actualidad, están en revisión. Hay varios informes de evaluación de políticas públicas y sociales de nuestro país, con Informes sobre su diseño e implementación. Las experiencias y políticas sociales de los últimos 10 años han tenido promoción desde el derecho social, pero también fuertes choques con la estructura legal y burocrática del Estado. Esto pone en cuestión a ambas partes, y sobre todo a la implementación de las propuestas para que lleguen correctamente a los ciudadanos, en este caso los jóvenes.

A la fecha, y a raíz de la nueva Ley de Empleo Juvenil y la implementación de nuevos programas, se verán modificaciones para los entes públicos y privados que trabajen con becarios. La renovación de los convenios entre Instituciones es imprescindible, y ajustarse a la nueva normativa no es ni tan operativo ni fluido para las empresas o entes públicos. Hay 9 organismos, 28 Programas referidos al empleo, y empleo juvenil específicamente.

Es que sí, han cambiado las políticas de empleo juvenil en estos 2 gobiernos frenteamplistas. Ahora mismo estamos transitando algunos los cambios y sus implementaciones. Con esta respuesta, es válido decir que una de las ideas principales del trabajo fue mostrar, describir y problematizar en el Programa Yo estudio y trabajo, como en el Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente, de los cuales tengo oportunidad y responsabilidad de trabajar.

Quiero valorar, para concluir, el rol del Trabajador y del Asistente Social en estos programas. Su presencia es fundamental por la orientación que puede implementar, por su contacto e intercambio directo con las personas, en este caso los jóvenes. Creo que ese espacio social es el privilegiado por nuestra profesión porque permite actuar, al tiempo que incita a la co-elaboración de las políticas públicas que se despliegan. El rol profesional del Trabajador Social es el punto mediador y clave para la ejecución y el diseño de políticas sociales. El trabajo inter-disciplinario siempre es más abarcativo, positivo y complementario. Pero nuestra participación en la elaboración y decisión creo debería ser más influyente y propositiva a nivel político y técnico-profesional, tanto en la elaboración y el diseño como en la coordinación y ejecución del mismo.

9- Bibliografía

- Aguilar, V. (1993). “Estudio introductorio. El proceso de la política”. **Problemas públicos y Agenda de gobierno**. Miguel Angel Porrúa- Grupo Editorial.
- A.J.U.- INJU (2009) “*Adolescencia y Juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado.*” **Hagamos un plan. Cuaderno para debate**.
- Baráibar, Ximena (2005). “Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social”. **Katálisis v.8 N°2**
- Baráibar, Ximena (2002). “Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social”. **Revista Trabajo Social, DTS N°25**
- Baráibar, Ximena (2007). “Poco, para pocos y por poco tiempo: Políticas sociales en tiempos de emergencia”. **Revista Escenarios N°12**
- Cancela, W. (2004.) “La economía. Los problemas pendientes.”- **Uruguay Hoy, Paisaje después del 31 de octubre**. Ediciones del Caballo Perdido.
- Carballo, Y. – García, A. (2012) “Reflexiones en torno al “trabajo promovido” en el marco del plan de equidad en Uruguay”. **Revista Eleuthera N°6**.
- Elder, C. – Cobb, W. (2005). “Formación de la agenda”. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Miguel Angel Porrúa- Grupo Editorial.
- Entrevistas a informantes calificados desgravadas- **CD en Departamento de Trabajo Social**.
- Filardo, V. (2009). “Juventud como objeto, jóvenes como sujetos”. **Revista de Ciencias Sociales N°25**- Departamento de Sociología/FCS/UdelaR.
- Filguiera, F. (1998). “El nuevo modelo de prestación es sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En: Roberts B. **Ciudadanía y política social latinoamericana. FLACSO/Costa Rica**.
- Franco, R. (1996). “Los paradigmas de la política social en América Latina”. **CEPAL**.
- García, S. (2003). “Diagnóstico de Vulnerabilidad”. En:
<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/vulnerabilidad.pdf>
- I.N.E. (E.C.H. 2014)- Principales Resultados. **Encuesta Continua de Hogares**
- Kaztman, R. (2000). “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”. **Documento de Trabajo del IPES; Colección Aportes Conceptuales #2**. Universidad Católica del Uruguay.

- Informe Yo estudio y trabajo (Julio 2015). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- Unidad Empleo Juvenil.
- Leopold, S. (2014). Revista Regional de Trabajo Social. *“Tema: Niñez y adolescencia: abordajes desde el trabajo social.”*. EPPAL-ADASU
- Ley 19.133 (2013). Poder Legislativo. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay reunidos en Asamblea General. Decretan.
- Margulis, M. – Urresti, M. (1996), “La juventud es más que una palabra”. **La Juventud es más que una palabra**. Editorial Biblos/Buenos Aires.
- Midaglia, C. (2012). “La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” **Revista Uruguaya de Ciencia Política N°16**.
- “¿Ni-Ni? Aportes para una nueva mirada.” – E.C.H. (2010) – E.N.A.J (2008). En: http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21241/1/mtss_nini_aportes_para_una_nueva_mirada_web-2.pdf
- O.I.T. (2015)- *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*.
- Rodriguez, C. (2013). “Procesos subjetivos y la institución de la educación”. En: <http://proyectodeparticipacion.blogspot.com.uy/p/formacion-docente-permanente-cursos.html>.
- Senatore, L. (2010). “La política laboral y el sujeto sindical: un análisis de los cambios durante el período 2005-2009”.
- Supervielle, M. - Quiñones, M. (2004). “La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo” - **Uruguay Hoy, Paisaje después del 31 de Octubre**. Ediciones del Caballo Perdido.
- Rivoir, V. (2013). “Una mirada hacia el empleo juvenil en Uruguay”. **UdelaR-FCS. DTS- Monografía Final**.
- Subirats, J. (2012). **Análisis y gestión de políticas públicas**. Ciencias Sociales Ariel.
- Supervielle, M. – Pucci. F. (2008). “El trabajo y las relaciones laborales del siglo XX”. **El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad**. Banda Oriental/DS-UdelaR.
- Yaffé, J. (2012). “Algunos aspectos de la evolución social del Uruguay en las últimas cinco décadas (circa 1960-2010)”. **1960-2010. Medio Siglo de Historia Uruguaya**. Banda Oriental.
- http://www.180.com.uy/articulo/26300_Yo-estudio-y-trabajo-dio-una-tremenda-senal/
http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_55266_1.html
- <http://www.razonesypersonas.com/2016/05/los-jovenes-ni-ni-y-la-oferta-educativa.htm>
[Emilio Blanco, 05/2016.](http://www.razonesypersonas.com/2016/05/los-jovenes-ni-ni-y-la-oferta-educativa.htm)

10- Anexos

10.1- ENTREVISTAS

1) Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente- Inau.

*Martha Fabbiani- Directora del D.O.I.L (Educadora Social)- *Viernes 18 de marzo de 2016.*

*Roland Rojas- Funcionario del D.O.I.L- *Lunes 28 de marzo de 2016.*

2) Yo Estudio, Yo trabajo. (MTSS-INEFOP)

*Alejandra Sotto- Orientadora de INEFOP, y del Programa Yo Estudio y Trabajo (Socióloga)- *Lunes 11 de abril de 2016*

3) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

*Tair Kasztan- Coordinadora del Programa Yo estudio y Trabajo. DINAE. (Socióloga)- *Jueves 31 de marzo de 2016*

*Eduardo Pereyra- Director de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE)- *Viernes 15 de abril de 2016.*

1- A) ¿A qué jóvenes atiende el Departamento de Orientación e Inserción Laboral Adolescente? ¿A cuántos atiende por año? ¿Hay números?

B) ¿Cuál es proceso que hacen los jóvenes en el D.O.I.L.?

C) ¿Hace cuántos años funciona este Departamento?

D) ¿Los convenios son con Instituciones públicas? ¿Cuáles tienen y qué tipo de convenios son? Por otro lado; ¿hay convenios con empresas privadas?

E) ¿Cuántas becas por año se dan a los jóvenes?

F) ¿Por qué los Orientadores del Departamento participan en la Orientación y Seguimiento del Programa Yo Estudio y Trabajo del MTSS-INEFOP?

¿Responde a una estrategia institucional como INAU? o ¿Del mismo Departamento?

G) ¿Cómo ven y evalúan la expansión a 3000 becas para jóvenes del Programa Yo Estudio y Trabajo?

H) ¿Cómo ven la nueva reglamentación de la nueva Ley de Empleo Juvenil? Y ¿Por dónde le puede servir a este departamento?

2- A) ¿Hace cuánto trabajas en el Programa Yo Estudio y Trabajo?

B) ¿Cuál o cuáles fueron las “novedades” de esta 4ta edición del Programa respecto a las anteriores?

C) ¿Qué implica ser Orientador y realizar seguimientos de Becas en todo el país?

D) ¿Trabajan “exclusivamente” en la Orientación e implementación del Programa? ¿O en qué otros proyectos o programas participan de INEFOP?

E) ¿Qué les parece la Orientación y Seguimientos compartidos con el D.O.I.L. de los jóvenes de Montevideo?

F) ¿Qué les sugiere la decisión política de llegar a fin de este quinquenio a 3000 becas en el Estado a través del Programa Yo Estudio y Trabajo?

G) ¿Qué devoluciones y/o evaluaciones hacen los jóvenes transitando la Beca o luego de culminada? (a grandes rasgos)

3- A) ¿Cuál es tu cargo y función dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

B) ¿Qué ha cambiado en los programas de empleo juvenil desde la reglamentación de la Ley de Empleo Juvenil en Setiembre 2015?

C) ¿Qué función cumple el MTSS con los demás entes públicos para la nueva Ley de Empleo Juvenil? ¿Y específicamente con el Programa Yo estudio y Trabajo?

D) ¿Por qué el Programa Yo Estudio y Trabajo trabaja con jóvenes de 16 a 20 años y no de 15 a 24 como lo establece la Ley para las P.E.L.?

E) ¿Hay otros Programas que complementen y contemplen estas edades que no toma el Yo estudio y Trabajo? (15 a 29 años)

F) ¿Ya se piensa en coordinar desde el MTSS con empresas privadas para que jóvenes puedan acceder a una Beca de Primera Experiencia Laboral?

G) ¿Se sabe cuántos jóvenes ya se postularon en la Plataforma VIA-TRABAJO del MTSS? ¿Y empresas?

H) ¿Por qué motivo o motivos bajaron la oferta de becas en la presente edición con respecto a las 3 primeras? (de 730 becas a 531 en 2016)

I) ¿Hay alguna estrategia institucional para llegar al final de este quinquenio a las 3000 becas de trabajo para jóvenes? ¿Enmarcados en el Programa Yo estudio y Trabajo?