

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

Programa de Intermediación Laboral NEXO:
¿una solución al desempleo juvenil?

Carina Carballal
Tutora: Ana Goyeneche

2016

Índice:

1 <u>Introducción</u>	Pág.1
Pertinencia del tema.....	Pág.2
Problema de investigación.....	Pág.4
Objetivos.....	Pág.5
Hipótesis.....	Pág.6
Metodología.....	Pág.6
2. <u>Marco Conceptual</u>	Pág.8
2.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de “juventud”?.....	Pág.8
2.2 Jóvenes y Mercado de trabajo.....	Pág.11
2.3 Transformaciones en el mundo del trabajo.....	Pág.16
2.4 Reorganización Productiva y Contexto Nacional.....	Pág.21
2.5 Las respuestas del Estado a la problemática del desempleo juvenil y los programas de intermediación laboral.....	Pág. 24
3. <u>Análisis del Programa de Intermediación Laboral NEXO</u>	Pág.28
3.1 Caracterización del programa NEXO.....	Pág.28
3.2 Caracterización de la población objetivo de NEXO.....	Pág.31
3.3 Caracterización de las empresas demandantes de mano de obra joven, y de los cargos requeridos.....	Pág.34
3.4 Análisis de entrevistas a informantes calificados.....	Pág.36
3.5 Análisis de las entrevistas a los jóvenes.....	Pág.43
4. <u>Consideraciones finales</u>	Pág.47
5. <u>Bibliografía</u>	Pág.50
6. <u>Anexos</u>	Pág.54

1) Introducción:

El siguiente trabajo corresponde al proyecto de investigación en el marco de la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.

La presente monografía tiene como tema a problematizar el desempleo y la inserción laboral de los y las jóvenes uruguayos.

A partir de esta amplia temática y de las experiencias vividas en el ejercicio de práctica pre-profesional, se despertó la inquietud de problematizar e indagar el impacto que las políticas públicas de empleo juvenil tienen en la trayectoria laboral de los y las jóvenes.

Es por ello que nos proponemos analizar las fortalezas y debilidades de estas políticas a partir del estudio de un caso concreto como es el Programa de Intermediación Laboral NEXO diseñado en co-ejecución entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de la Juventud y el Ministerio de Trabajo, en convenio con el Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración en el año 2011, implementado entre los años 2012 y 2013.

Si bien la presente investigación no pretende ser una evaluación de impacto, nos proponemos sí aproximarnos a los resultados del programa desde la palabra de los propios actores involucrados, técnicos, autoridades y por su puesto los y las jóvenes que por él transitaron.

En el primer capítulo se desarrollará la justificación de la elección temática, junto con el problema de investigación, hipótesis y objetivos.

En el capítulo número dos se expondrá el marco teórico sobre el cual se fundamenta nuestro problema de investigación e hipótesis. Éste estará centrado en dos categorías de análisis centrales, lo que entendemos por juventud por un lado, y por otro lado la relación juventud- mercado de trabajo, enfocándonos en las transformaciones que éste último ha sufrido desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros tiempos.

En dicho capítulo se realizará también una breve introducción conceptual a las políticas activas de empleo para dar lugar a la descripción correspondiente de la política concreta que se trabajará en este documento.

En el tercer capítulo se caracterizará y reflexionará sobre las fortalezas y debilidades del programa de intermediación laboral NEXO a partir de las palabras de los propios protagonistas; autoridades y jóvenes, iluminando dicha reflexión con el marco conceptual expuesto en capítulos anteriores, y guiada por las hipótesis planteadas en el proceso de investigación.

Y en cuarto y último capítulo se expondrán las conclusiones alcanzadas a partir del análisis desarrollado en el cuerpo del trabajo.

Pertinencia del tema

En los últimos años, particularmente con la caída de lo que Robert Castel (1997) denomina “sociedad salarial”, y la posterior instalación del neoliberalismo como respuesta a la crisis del sistema capitalista, se han desarrollado una serie de procesos de transformación en los modos de producción que han impactado en los mercados laborales a nivel mundial. Si bien los indicadores de desempleo vienen siendo alentadores desde la última década, se puede evidenciar la consolidación de procesos de flexibilización y de precarización de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales. Esto se ve reflejado en las nuevas formas de contratación y condiciones de trabajo: contratos a término, trabajos de medio horario, zafralidad, informalidad¹, desprotección social², bajos salarios, etc.

Cuando nos enfocamos en el grupo poblacional que contempla el tramo etario que va de los 14 a los 29 años de edad, reconocemos que estos procesos de precarización laboral adquieren cierta complejidad. En este tramo etario se observan las

¹ Entendiendo en este documento por informalidad laboral los puestos de trabajo concentrados en el sector informal de la economía, caracterizados por la baja productividad, el escaso nivel de calificaciones requeridas, el bajo nivel salarial y la incertidumbre e inestabilidad laboral,. Además de un incumplimiento de las leyes vigentes y de los beneficios asociados a la condición de trabajador. (Carrasco, P., 2012).

² Por desprotección social entendemos la falta de aportes a la seguridad social en el marco de una relación laboral (Amarante y Espino, 2007).

mayores tasas de desempleo, informalidad y subempleo, al tiempo que son los indicadores más resistentes a la baja incluso en períodos de expansión económica, como es el caso de nuestro país en los últimos años.

Esta problemática, el desempleo juvenil, ha sido objeto en los últimos años de preocupación tanto en los actores internacionales como regionales y locales. En el plano internacional, desde la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y particularmente de su Programa de Empleo Juvenil se contempla dicha problemática, inclusive en los países de economías desarrolladas. Desde el organismo citado se plantea la necesidad de políticas específicas que atiendan la problemática del empleo juvenil, bajo el principio de lo que se ha dado en llamar *trabajo decente*, y sobre el cual se fundamentan las políticas activas de empleo juvenil de Uruguay en los últimos años. De acuerdo a la OIT, el trabajo decente:

“(...) alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres” (OIT, 2010: 21).

A nivel regional, por mencionar un ejemplo, podemos destacar la Convención desarrollada por los organismos y organizaciones competentes en materia de juventud de los Estados Iberoamericanos en Junio de 2014, la que se dio a llamar Compromiso de Veracruz donde el centro de atención fue la problemática del empleo juvenil, y siendo la disminución del desempleo uno de los compromisos que dichos estados asumieron.

En lo que respecta al medio local, la problemática del empleo ha adquirido notoriedad tanto a nivel normativo como de políticas sociales enfocadas en la población joven. Por un lado a nivel legislativo surge la Nueva Ley de Empleo Juvenil N° 19.133 de setiembre del 2013 cuyo objeto, de acuerdo al Artículo primero es: Promover el trabajo decente de jóvenes, vinculando el empleo, educación y formación profesional desde una perspectiva de derechos fundamentales. Así como regular los instrumentos

tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia.

Por otra parte, en la Reforma Social inscripta en la estrategia definida dentro del Plan de Equidad del año 2007 en el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, y concretada bajo la presidencia de José Mujica, se identifica la necesidad de una nueva matriz de protección social, reconociendo entre otras problemáticas sociales, las desigualdades intergeneracionales que:

“(...) se expresan en la sobre-representación de niños, niñas y adolescentes en los hogares pobres y en la presencia de los mayores problemas de mercado de trabajo entre los jóvenes respecto a otros grupos etarios. La traducción intergeneracional de la pobreza consolida una estructura social desigual” (Reforma Social, 2011).

Este reconocimiento estatal tiene su máxima expresión en la construcción del Plan Nacional de Juventudes 2011/2015, siendo éste último un componente estratégico dentro del Plan de Equidad, construido desde el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Gabinete Social, durante el gobierno de José Mujica. En el marco de este Plan Nacional de Juventudes la problemática del empleo juvenil se coloca dentro del eje de *Emancipación de los/as joven*, pautando como objetivo:

“Facilitar las condiciones y hacer efectivos apoyos que permitan a las y los jóvenes desarrollar proyectos de vida propios, transitando procesos de creciente autonomía que garantice su emancipación a través de una inserción laboral de calidad y el acceso a la vivienda digna.” (Plan Nacional de Juventudes 2011-2015).

En suma, ante un escenario desfavorable en materia laboral para la población joven a nivel mundial, siendo centro de preocupación de los distintos organismos internacionales, regionales y locales, resulta necesario problematizar sobre las políticas activas de empleo orientadas a este grupo etario, y una aproximación a las consecuencias que estas tienen en sus trayectorias laborales.

Problema de investigación

En el presente trabajo nos proponemos analizar los efectos de las políticas públicas de empleo orientadas a la población joven a partir del análisis de un caso

concreto que es el programa de Intermediación Laboral NEXO implementado en el año 2013 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

A partir del análisis teórico sobre la temática del desempleo juvenil en el mercado laboral uruguayo, y fundamentalmente con la experiencia en el ejercicio de práctica pre-profesional en el programa de intermediación laboral NEXO, surgieron las siguientes preguntas respecto al mismo:

- ¿Cuáles son los fundamentos y concepciones institucionales bajo los cuales se elabora esta política activa de empleo para los/as jóvenes?
- ¿Cuál es la contribución del programa de intermediación laboral NEXO a la trayectoria laboral de los/as jóvenes que por él transitaron?
- ¿El programa NEXO resulta un dispositivo que favorece una trayectoria laboral sostenida y formal en los/as jóvenes que por él transitaron?
- Dentro de la población joven, la instrumentación de la política ¿logra reducir la brecha de desigualdades en términos de género, identidad sexual, descendencia étnico-racial y nivel socio-educativo?

Objetivos

Nos proponemos como objetivo general:

- Analizar el efecto del Programa de Intermediación Laboral NEXO en el logro de una inserción laboral sostenible y de calidad por parte de los y las jóvenes que por él transitaron durante el año 2013.

Para cumplir con éste objetivo general se proponen los siguientes objetivos específicos:

- Conocer la concepción institucional sobre los desafíos que presentan los/as jóvenes uruguayos para insertarse en el mercado de trabajo formal.
- Conocer las características actuales de la mano de obra joven en Uruguay.

- Identificar las fortalezas y debilidades que tuvo el Programa de intermediación laboral NEXO en tanto política de empleo orientada a los/as jóvenes.
- Conocer las vivencias experimentadas, desde la propia palabra de los/as jóvenes que transitaron por el programa NEXO, con respecto a las consecuencias que tuvo ese pasaje en su trayectoria laboral.

Hipótesis

Las siguientes hipótesis que guiarán nuestra investigación fueron construidas a partir de la bibliografía consultada, en conjunto con la experiencia acumulada en el ejercicio de práctica pre-profesional.

- Las dificultades de los/as jóvenes para insertarse en el mercado laboral se encuentra determinado por dos factores: las características estructurales del sistema económico - productivo instituido desde la segunda mitad del siglo XX y de carácter global, y por el período vital en el cual ésta población se encuentra.
- El programa en cuestión no ataca las causas estructurales del desempleo juvenil a partir de las acciones afirmativas desplegadas.

Metodología

A los efectos de los objetivos planteados para el presente trabajo, consideramos más adecuado una estrategia metodológica de corte cualitativa en el marco de un diseño de investigación exploratorio. Este tipo de diseño nos permite acercarnos a los resultados que el programa de intermediación laboral NEXO tuvo en la trayectoria laboral de los/as jóvenes que por él transitaron. Indagar en los efectos que tuvo este programa para una inserción laboral estable y decente de las/os jóvenes, y analizar si efectivamente esa intervención desde el Estado logra reducir las brechas de desigualdad dentro de los/as jóvenes con mayores dificultades de inserción laboral (mujeres, afrodescendientes, jóvenes trans, provenientes de bajos contextos socio-económico, etc).

El empleo de una metodología cualitativa nos permite captar el punto de vista subjetivo de quienes transitaron por el programa como beneficiarios, centrándonos en un conjunto limitado de casos.

Para ello se desarrollarán entrevistas semi-estructuradas a 5 jóvenes entre 18 y 29 años que transitaron por el programa NEXO en el año 2013, y también a actores políticos y técnicos involucrados en el diseño y ejecución del programa.

Otros datos que se tendrán en cuenta para el desarrollo de la investigación, son los obtenidos en el trabajo de campo de quien suscribe durante el ejercicio de práctica pre-profesional en el marco de la asignatura Proyectos Integrales II de la Licenciatura en Trabajo Social a lo largo del año 2013.

Por último, y no menos importante, nos basaremos en la producción bibliográfica existente con relación al tema.

2) Marco Conceptual:

Analizar la relación entre los/as jóvenes con el mundo del trabajo no es tarea sencilla, requiere precisar algunos conceptos para un mejor entendimiento de los procesos y transformaciones en las últimas décadas en los mercados de trabajo, así como las consecuencias de estos cambios en relación al tramo etario aquí trabajado.

Comenzaremos con la conceptualización y problematización de la categoría juventud en tanto grupo etario con sus especificidades, así como también de la categoría empleo, centrándonos en la serie de transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo en las últimas décadas, y sus implicancias para los individuos; y por último las políticas activas de mercado de trabajo orientadas a la población joven, realizando las conceptualizaciones pertinentes, y destacando en qué se diferencian de otro tipo de políticas orientadas al funcionamiento del mercado de trabajo, siempre en relación al caso concreto del programa de intermediación laboral NEXO.

2.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de “juventud”?

Resulta inapropiado realizar un análisis sobre la relación entre los/as jóvenes con el mercado laboral sin problematizar la categoría conceptual en la cual se los/as encierra, “la juventud”. Utilizamos el verbo “encerrar” no de forma casual, sino que entendemos que hablar de “la juventud” como concepto cerrado no es reflejo fiel de la realidad. Este concepto configura un grupo homogeneizado y estandarizado a partir de la edad biológica pero cuyos límites son fijados socialmente.

La primera definición que haremos no es sencilla, y refiere al rango etario que se considerará como jóvenes en este documento. Si bien desde organismos internacionales, como Naciones Unidas (ONU) o la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) se definió este tramo etario desde los 15 a los 24 años de edad, el Instituto Nacional de la Juventud desde su creación ha entendido a la juventud como el período que va desde los 14 a los 29 años de edad. A los efectos de nuestro trabajo, adoptaremos la segunda definición, teniendo presente además que en Uruguay se considera población en edad de trabajar a partir de los 14 años de edad.

Por otra parte, para superar esa conceptualización meramente biologicista y dar cuenta de esos límites socialmente fijados a la categoría, adoptaremos una

perspectiva teórica que reconoce el carácter de constructo socio-histórico del concepto. Al respecto, Pierre Bourdieu afirma:

“La edad es un dato socialmente manipulado y manipulable; muestra que el hecho de hablar de los jóvenes como de una unidad social, de un grupo constituido, que posee intereses comunes, y de referir estos intereses a una edad definida biológicamente constituye en sí una manipulación evidente (2002: 64)”.

Las palabras del autor dan cuenta del manejo voluntario que la sociedad hace de un conjunto de características biológicas, englobando a partir de las mismas a un conjunto de la sociedad y atribuyéndole propiedades, expectativas e intereses en común.

Siguiendo esta línea, retomamos los aportes de George Simmel quien entiende que a partir de la edad y de determinaciones fisiológicas que devienen de ella, se conforma lo que él llama un círculo o una relación asociativa. No obstante, las personas catalogadas como jóvenes entablan otras relaciones asociativas y se cruzan con otros círculos diversos, lo que supone que la edad en tanto dato biológico no implica una comunión de intereses ni experiencias, no siendo entonces una categoría cerrada u homogénea (Simmel apud Falkin, 2014).

Entendemos entonces a este grupo etario como producto de las representaciones construidas socialmente y que varía no solo en cada época y espacio sino también en los diferentes contextos sociales específicos. Los y las jóvenes no representan lo mismo, no ocupan los mismos roles y ni son portadores de las mismas expectativas hoy en comparación a décadas pasadas o con otras culturas, así como tampoco son pensados bajo los mismos esquemas en una realidad de contexto socio-económico desfavorecido que en otro donde los individuos disponen de otro abanico de oportunidades.

El período vital aquí trabajado tiene también sus particularidades que lo diferencia de otros períodos definidos socialmente como la niñez o vejez, y es el hecho de que éste momento está caracterizado por la creciente asunción de roles calificados como “adultos”, que se van desarrollando de acuerdo a un orden cronológico, y que por supuesto no se da de la misma forma en todas las trayectorias. Podemos identificar como grandes eventos en esta etapa: la salida del sistema educativo y el ingreso al mercado laboral -aunque en la realidad las líneas que dividen ambas etapas se

manifiestan difusas- junto con la constitución de un hogar propio independiente al de origen y el inicio de la vida reproductiva. Estos eventos, como decíamos, siguen un orden cronológico, mas no son naturales sino que parten de la construcción social que gira en torno a la juventud. Al respecto sostiene Notaro:

“Estos momentos de transición son vistos como ritos o ceremonias que las sociedades construyen por medio de un proceso de socialización (...) y consiste en el intento de dar sentido y explicación consciente al mundo, al presente, a la relación con los otros, al trabajo y la convivencia” (Notaro et al, 2010: 138).

En este período vital, además de las determinaciones sociales y los caminos individualmente desplegados, las instituciones sociales creadas a partir del Estado tienen también un rol muy importante. Stauber y Walther postulan que:

“Las transiciones [por las que atraviesan los/as jóvenes] están situadas y estructuradas por un marco institucional educativo, de bienestar y de entradas al mercado de trabajo. (...) estos caminos estructurales pueden ser concebidos como regímenes de transición. Esto significa que las secuencias de vida y los pasajes de estado se vinculan, son modelados, legitimados y asegurados por instituciones sociales y del gobierno. Para los individuos estos regímenes son puntos de orientación (...)” (Stauber y Walther apud Filardo, 2011: 14).

Es decir, este período que supone la transición de una situación de dependencia (infancia/adolescencia) a una situación de creciente autonomía personal determinado por el aspecto cronológico y los procesos de socialización, es además legitimado por el propio Estado, quien desde su red de instituciones establece esquemas referenciales que regula la vida de los y las jóvenes, por ejemplo definiendo las edades para transitar por el sistema educativo, para gozar del derecho al voto, o para ingresar al mercado de trabajo regulado formalmente.

En esta línea, Filardo (2011) sostiene que la juventud puede ser entendida como *objeto* al cual se le atribuyen determinadas características y expectativas, y que es construido por el Estado en tanto normalizador de la población. Quienes por su rango de edad se encuadren dentro de la categoría *juventud* normativizada por el Estado, serán para éste los *sujetos de derecho* a proteger. En los últimos años, las instituciones

estatales, han identificado a la *juventud* como poseedora de determinadas vulnerabilidades en el mercado laboral, y en consecuencia se propone a partir de la nueva ley de empleo juvenil, de programas sociales y demás acciones afirmativas, reconocer el derecho a los sujetos jóvenes a tener una inserción laboral decente.

Des-estandarizar lo que entendemos por juventud implica entonces, reconocer las diferencias a la interna de este grupo poblacional. Desde la literatura en el tema y los organismos competentes se introduce el concepto de “juventudes”. El uso del plural representa la intención en reconocer la multiplicidad de situaciones, identidades, biografías y proyectos vitales que se dan entre los y las jóvenes. No obstante, de la mano de esta heterogeneidad que es importante reconocer, se configuran una serie de desigualdades de oportunidades ya sea por cuestiones socio-económicas, de género, étnico-raciales, religiosas, territoriales, entre otras.

En suma, en esta investigación nos referiremos a la juventud como aquel período que va de los 14 a los 29 años de edad, con particularidades que lo diferencian de otros tramos etarios, y que encierra un conjunto de representaciones y expectativas construidas socio-históricamente. Grupo también transversalizado por una heterogeneidad de biografías, trayectorias y proyectos de vida que rechazan todo intento de estandarización, y que deben ser considerados a la hora de analizar su inserción en el mundo del trabajo.

2.2 Jóvenes y mercado de trabajo

La relación entre los/as jóvenes y el mercado laboral formal lejos está de ser armoniosa. Para caracterizar este vínculo se comenzará por la presentación de algunos indicadores laborales para la población joven del Uruguay. Los datos que se mostrarán a continuación se obtuvieron del fascículo 4 del Atlas Socio-demográfico y de la Desigualdad en Uruguay elaborado por el Instituto Nacional de Estadística en conjunto con otros organismos a partir de los resultados obtenidos del Censo del 2011 y de la Encuesta Continua de Hogares del mismo año. Esta información será complementada además con cifras de elaboración propia también a partir de los datos del Censo del 2011.

A nivel macroeconómico, en los últimos años la economía uruguaya ha transitado por un período de crecimiento (Ver Anexo 1), el cual se ha traducido en indicadores muy bajos de desempleo (situándose la tasa global del mismo³ en un 6,3%, siendo de 4,4% en los hombres y 8,7% en mujeres para el año 2011).

No obstante, pese estas a cifras de bajos niveles de desempleo a nivel general, la población entre 14 y 29 años de edad convive con otro escenario menos optimista. Tal como lo indican las cifras a continuación:

1. Tasa de desempleo jóvenes y adultos (%), AÑO 2011

Desempleo 14 a 29 años	Desempleo mayores de 30 años
12,5	3,9

Fuente: Elaboración propia con datos de Censo 2011 (Ver Anexos 2)

Si desagregamos la Tasa de Desempleo por tramos de edad tenemos que: los/as jóvenes entre 14 y 17 años presentan una tasa de 27,2%, mientras que la población de 18 a 24 años y de 25 a 29 años tienen una desempleo de 15,2% y 6,9% respectivamente para el año 2011.

A partir de estos datos podemos identificar una tendencia a la disminución de la tasa de desempleo a medida que aumenta la edad, lo que en parte se puede entender por el período vital en que se encuentran los/as jóvenes y las expectativas que la sociedad espera de tal período, especialmente la permanencia en el sistema educativo entre los 14 y 18 años.

La población objetivo del programa NEXO que se analiza en este estudio, ha sido la población joven entre los 18 y los 29 años de edad, con especial énfasis en los jóvenes que se enfrentan a mayores dificultades a la hora de encontrar empleo. Dicha población son las mujeres, los/as jóvenes con bajos niveles educativos, población

³ La Tasa de Desempleo se calcula como el cociente entre la población que se encuentra desempleada, y la población económicamente activa, siendo esta última la suma entre quienes se encuentran empleados y aquellos que buscan empleo activamente. Dentro de esa población desempleada, identificamos quienes quedaron sin empleo (desempleados propiamente dichos), quienes se encuentran en seguro de paro, y quienes buscan empleo por primera vez.

afrodescendiente y población trans. Presentamos a continuación datos estadísticos de los problemas de empleo que presentan los jóvenes según estas características.

En cuanto a la desigualdad basada en el género, la brecha entre la tasa de desempleo de hombres y mujeres va disminuyendo a medida que aumenta la edad, pero siempre se encuentra la mujer en una situación de desventaja. Las desigualdades sobre las cuales se apoyan esta diferenciación trasciende a la población joven y al determinismo económico, ya que son producto de construcciones socio-históricas, enraizadas en la división sexual del trabajo y las expectativas para los roles asignados al ser hombre o al ser mujer. El hombre tradicionalmente vinculado al rol de proveedor del hogar, y la mujer a las tareas de reproducción y cuidado. Analizar teóricamente este fenómeno en profundidad nos desviaría del objetivo de nuestro trabajo, por lo que solo serán considerados los datos anteriormente presentados.

Las desigualdades con relación a la población afrodescendientes también se hacen presente entre la población joven, donde la cifra estimada para esta población es de 8,2%, mientras que el desempleo para la población no afro es de 6,1%.

Otra de las situaciones específicas que demandan atención dentro de la población joven a nivel de desempleo, es la población trans. Si bien hay una ausencia importante de datos oficiales sobre el desempleo para estos/as jóvenes, el grupo se coloca como centro de preocupación en el diseño del programa NEXO y de otras políticas de empleo.

Al igual que con las desigualdades basadas en el género, no profundizaremos teóricamente en las causas que se encuentran en el fondo de estas desigualdades a partir de la descendencia étnico-racial ni por orientación e identidad sexual, tomaremos en cuenta solamente los datos mencionados anteriormente.

No obstante, sí nos detendremos un poco más en el nivel educativo, en tanto variable significativa que también construye un mercado laboral donde predomina la desigualdad de oportunidades entre los/as jóvenes, como podemos ver en el siguiente cuadro:

2. Tasa de desempleo por sexo según nivel educativo (%), AÑO 2011

Máximo Nivel Educativo Alcanzado	Hombres	Mujeres	Ambos
Primaria común	3,6	10,6	6,1
Primaria especial	8,7	19,8	11,4
Ciclo Básico	5,3	12,7	8,2
Bachillerato	4,7	8,5	6,6
Enseñanza Técnica	4,5	8,9	6,2
Magisterio	2,3	2,1	2,1
Terciario no Universitario	4,2	6	5,1
Universitario	3,9	5,5	4,8
Postgrado	1,1	1,4	1,3
Nunca asistió	3,5	8,3	5,1

Fuente: Atlas Socio-demográfico y desigualdad del Uruguay, 2013 con datos del MTSS en base al censo 2011.

Allí podemos observar como la tasa de desempleo desciende a medida que aumenta el nivel educativo. Al tiempo que claramente se puede apreciar la desigualdad entre los géneros nombrada anteriormente, ya que a igual nivel educativo la tasa de desempleo de las mujeres es mayor a la de los varones.

El nivel educativo también se comporta de forma diferencial en la tasa de desempleo dependiendo del tramo de edad como puede apreciar en el cuadro 1.2:

3. Tasa de desempleo por tramo de edad según nivel educativo (%) AÑO 2011

Máximo Nivel Educativo Alcanzado	14 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años
Primaria común	20,7	14	9,3
Primaria especial	24	16,1	14,1
Ciclo Básico	28,5	15,6	8,1
Bachillerato	32,1	14,7	6,2
Enseñanza Técnica	32,9	15,7	6,6
Magisterio	No corresponde	10,4	2,5
Terciario no Universitario	No corresponde	13,5	4,7

Universitario	No corresponde	17,1	5,6
Postgrado	No corresponde	6,5	2,2
Nunca asistió	12	15,8	12,9

Fuente: Atlas Socio-demográfico y desigualdad del Uruguay, 2013 con datos del MTSS en base al censo 2011.

En primer lugar, en el cuadro 1.2 vemos como la tasa de desempleo para todos los niveles educativos desciende a medida que aumenta la edad, lo cual como decíamos anteriormente, está estrechamente vinculado con el período vital por el que atraviesan los/as jóvenes y lo que se espera socialmente de ellos/as. En el caso de la población entre 14 y 17 años este aspecto es más claro, ya que las expectativas sociales en este período colocan la permanencia en el sistema educativo por sobre la inserción al mundo laboral, lo que vuelve en cierta medida esperable la alta tasa de desempleo.

Sin embargo, la cuestión toma relevancia cuando entendemos que la posibilidad de optar entre trabajar o no, no responde a las posibilidades de todos/as los/as jóvenes, sino que está determinada por la estructura de oportunidades que deviene del nivel socio-económico de la familia de origen del joven (J. Weller, 2006). Reafirmando esta idea, Cabrera (Apud Carrasco, 2012) sostiene que la inserción temprana de los/as jóvenes menores de 18 años está fuertemente relacionado con la pertenencia a hogares de bajos niveles educativos y bajo poder adquisitivo.

Estos/as jóvenes al momento de ingresar al mercado de trabajo encuentran que la falta de experiencia propia de su edad y la baja calificación acumulada se enfrenta con la tendencia de las empresas a contratar mano de obra con más experiencia y/o contratar jóvenes por períodos cortos (Boado y Fernández 2010). Al tiempo que la temprana inserción en el mercado de trabajo por lo general, sostiene Cabrera (apud Carrasco, 2012), determina generalmente una salida temprana del sistema educativo, lo que condicionará en un futuro las posibilidades de movilidad social y mejora de las condiciones salariales.

Para algunos jóvenes trabajar y estudiar puede traducirse en mayores oportunidades, pero para otros, donde existen urgencias materiales, supone en un desafío mayor, sobre todo para continuar el estudio lo que a su vez tendrá consecuencia -el máximo nivel educativo alcanzado- en el resto de su trayectoria laboral al no contar con el nivel de calificación que los mejores puestos de empleo requieren.

En el caso de la población entre 18 y 29 años, se observa que a mayor nivel educativo menor es la tasa de desempleo, a excepción de los estudiantes universitarios entre 18 y 24 años que presentan una tasa de desempleo mayor inclusive que quienes apenas culminaron primaria. La explicación a ello puede darse por dos grandes factores: la influencia del apoyo económico familiar que le permite al joven optar entre trabajar o continuar estudiando; o también por la sobre-calificación que les posibilita a esos jóvenes ser más selectivos a la hora de buscar empleo; la falta de experiencia laboral, sobre todo en las áreas de su formación.

En suma, estos indicadores nos trazan un mercado laboral para los/as jóvenes con altas tasas de desempleo. A su vez vimos que al igual que para la población en general, la situación no es la misma para todos/as los/as jóvenes, siendo las mujeres, las personas con nivel educativo bajo, la población trans, los afrodescendientes y las personas con discapacidad quienes presentan mayores desventajas en comparación.

2.3 Transformaciones en el mundo del trabajo

La situación que atraviesa la población joven con relación al mercado de trabajo no es un hecho aislado en el escenario local ni global, sino que se enmarca dentro de un sistema capitalista que ha ido sufriendo, desde la segunda mitad del siglo pasado, un proceso de reorganización en sus estructuras productivas, tecnológicas y en el patrón de consumo que lo determina, lo cual ha impactado en todas las áreas, particularmente en el mercado de trabajo. Estas transformaciones han sido padecidas en general por los trabajadores asalariados, es decir, aquellos que se encuentran bajo una condición de dependencia laboral, y en particular por determinados grupos como los/as jóvenes y las mujeres.

Desde los años 70', el capitalismo occidental transita por un proceso de reorganización productiva, al tiempo que se instala en el plano político ideológico el neoliberalismo. Línea de pensamiento que promueve la desregulación de los mercados y el repliegue de gran parte de las funciones estatales y de los derechos sociales conquistados por la clase trabajadora; dictando (con impulso de las potencias económicas y organismos monetarios internacionales) los lineamientos a ser

implementados en las políticas y programas tanto de los países centrales de la economía mundial como de las regiones subdesarrolladas (Antunes, 2009).

La reorganización productiva antes mencionada, producto de una crisis interna del capital e impulsada por el avance tecnológico, supuso el pasaje de un patrón de acumulación rígido representado en la producción taylorista/fordista, a un patrón de acumulación flexible inspirado en el ejemplo de producción japonés de la empresa Toyota expandido a lo largo y ancho del capitalismo occidental (Antunes 1999).

Este cambio de paradigma en la estructura productiva implicó el pasaje de una producción en masa y en serie, concentrada en grandes fábricas y con un gran número de trabajadores a su interna, a una producción estrictamente orientada a la demanda de bienes y servicios, concentrando la producción en un limitado y variado patrón de consumo. Las enormes fábricas con un gran conglomerado de operarios son reducidas, y en algunos casos tercerizando sus tareas a otros establecimientos fuera de la empresa, lo que supuso también una descentralización del espacio físico de la producción. Naturalmente, todas estas transformaciones en la estructura productiva tuvieron sus consecuencias en el mercado de trabajo, fundamentalmente el aumento del desempleo.

En primer lugar implicó un amplio proceso de des-proletarización y precarización de la mano de obra, y una multiplicidad de formas de contratación y de inserción laboral: empleados tercerizados, trabajadores part-time, temporales o zafrales, monotributistas, beneficiarios de programas estatales de empleo, becarios, trabajadores informales, entre otros (Baraibar, 2001).

En un segundo lugar, de acuerdo a Antunes (1999), también se produjeron cambios en el tipo de trabajador demandado. Siguiendo al autor, se da un proceso contradictorio: por una parte se evidencia una supercalificación de la mano de obra en determinadas ramas de actividad, sobre todo en aquellas donde mayor ha impactado el avance tecnológico y del conocimiento, y por otra una descalificación de la mano de obra en otras ramas fundamentalmente en las vinculadas con el tradicional operario fabril. Los primeros ampliamente integrados al mercado laboral y en condiciones de estabilidad, mientras que los segundos deambulan entre las distintas formas

precarizadas de inserción y contratación, existiendo además entre ambos grupos una brecha salarial en detrimento de los menos calificados.

Estos dos primeros señalamientos nos configuran un escenario heterogéneo, con trabajadores altamente integrados al mercado de trabajo y en condiciones laborales óptimas, mientras que un amplio sector de la mano de obra se encuentra altamente precarizado y descalificado.

En tercer lugar, estas transformaciones productivas conllevaron a altas tasas de desempleo estructural⁴ a nivel mundial. El desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al proceso productivo, junto con este nuevo patrón de producción orientado a una variada pero reducida demanda, generó un excedente considerable de mano obra. Al respecto, Estela Grassi et al (1994) sostiene que el desempleo y la precariedad dejaron de presentarse como los efectos no deseados de la reestructuración económica, para convertirse en parte constitutiva de la propia lógica capitalista: el “costo social” para la reactivación y el crecimiento de la economía.

En esta línea, Baraibar (2001) introduce el concepto de *desnecesidad* de un número creciente de mano de obra. Con esto refiere a que se configuran grupos que dada la baja proporción de puestos de trabajo vacantes y las nuevas exigencias impuestas por el mercado, son excluidos de la dinámica productiva, los que también Robert Castel (apud Baraibar, 2001) denomina *supernumerarios*: un sobrante de trabajadores que ya ni siquiera funciona como ejército industrial de reserva dado que deja de ser mano de obra imprescindible para el capital. Esta población, a diferencia de aquellos que padecían la cuestión social⁵ en estados iniciales del capitalismo, se ubican un escalón por debajo de quienes son explotados por el sistema, no llegan ni siquiera a la condición de explotados dado que no tienen qué intercambiar en el mercado, no tienen qué convertir en valor social.

⁴ Se entiende por desempleo estructural aquellas situaciones de desempleo a largo plazo, cuyo origen no estriba en la falta de demanda de mano de obra, sino en las exigencias de la misma.

⁵ Entendemos la cuestión social como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”(Castel, 2009:20).

Estos cambios en el mercado de trabajo que implicaron una precarización de las condiciones salariales, de los derechos laborales y de su accionar como fuerza colectiva, así como altos niveles de desempleo, sostiene Antunes (1999), surgen de la propia necesidad del capital para recomponerse de su propia crisis, y del avance tecnológico que hace del trabajo humano algo cada vez más prescindible.

Un sistema rígido de trabajo y de relaciones laborales como las que implicaba la organización productiva taylorista/fordista se convirtió en obstáculo para que el capital pudiera expandirse y salir de la etapa de recesión. A ello responden el deterioro de las condiciones de trabajo que los asalariados deben enfrentar día a día en su quehacer, circunstancias que no solo muestran del capital su faceta más destructiva sino que también -de acuerdo a Antunes - le otorga mayor control de la fuerza de trabajo, quienes ante la necesidad de subsistir aceptan cualquier condición de inserción laboral.

En síntesis, los cambios introducidos en las estructuras productivas llevaron a una nueva definición de la relación capital-trabajo que se refleja en procesos de heterogenización, fragmentación y complejización de la mano de obra (Antunes 1999). Ya no tenemos a un gran conglomerado de operarios insertados establemente en las unidades fabriles, sino un conjunto menor de trabajadores dispersos en unidades productivas desconcentradas, que conviven con las más variadas formas de contratación, y que en algunos casos ni siquiera logran insertarse en la dinámica productiva o ven en el sector informal de la economía la única alternativa para hacerlo.

En el caso particular de América Latina, y específicamente del Uruguay, estas transformaciones en el mercado de trabajo comienzan a desenvolverse en el momento de agotamiento del modelo de desarrollo social y productivo consolidado desde la segunda mitad del siglo pasado como alternativa a los Estados de Bienestar de las economías centrales; modelo que consistió en la industrialización por sustitución de importaciones. Se pasa de un modelo que tenía como principal objetivo el pleno empleo, el cual era garantizado por los servicios colectivos (educación, salud y vivienda) que proveía el propio Estado, a un modelo donde gran parte de esos servicios se privatizan (en el caso de Uruguay con mayor moderación), se desregulan los mercados, y el principal objetivo de las naciones pasa a ser la integración a la economía internacional y el equilibrio macroeconómico (Baraibar, 2001).

Estos procesos de precarización y fragmentación de la mano de obra que supuso el deterioro de las condiciones de vida de un amplio espectro de la población antes integrada a través del empleo, profundizaron los históricos procesos de pobreza y desigualdad que caracterizan a la región desde siempre.

Junto a la reestructuración económica y productiva que prometía niveles de vida más altos como consecuencia del “efecto goteo” del crecimiento económico, se re- piensa el rol del Estado.

Con gran influencia de los organismos de crédito internacionales, los estados latinoamericanos se limitaron a actuar sobre las poblaciones más afectadas por las nuevas formas de la cuestión social –los pobres- lo que supuso una desvinculación de la protección social respecto a la condición de ciudadanía universal, adquiriendo dicha protección formas tutelares asistenciales (idem). En esta línea Harvey afirma:

“El Estado, a la vez que abandona el sistema de provisión social y reduce su papel en ámbitos como la asistencia sanitaria, la educación pública y los servicios sociales, que antes fueron tan esenciales para el liberalismo embrizado, también deja segmentos cada vez mayores de población expuestos al empobrecimiento “ (Harvey, 2007: 85).

De políticas de mercado de trabajo integrales que extendían la protección y seguridad social del trabajador a la familia bajo una lógica de derecho, se pasa a políticas de combate a la pobreza que atienden las “fallas” del mercado. Siguiendo con Harvey:

“El sistema de la seguridad social se ve reducido a su mínima expresión para ceder el paso a un sistema que hace hincapié en la responsabilidad personal. La incapacidad personal se atribuye por regla general a fracasos personales y, en la mayoría de los casos, se culpabiliza a las víctimas de la situación “(Harvey, 2007: 86).

El nuevo sujeto destinatario de las políticas sociales pasa a ser el pobre individualizado y responsabilizado por las dificultades que encuentra para su supervivencia física, a la vez que es excluido de los mecanismos de integración del

mercado de trabajo, sujeto ya no definido por los derechos que posee sino por las carencias que demuestra (Soto y Tripiana, 2009).

En suma, tenemos un contexto donde a la precarización y flexibilización de las condiciones laborales se le agrega un Estado que reduce su intervención a los sectores con mayores dificultades para reproducir sus condiciones materiales de existencia, abandonando en algunas áreas de la provisión social la lógica universal de derechos. En consecuencia, la pobreza pasa a ser entendida como un fenómeno deshistorizado, padecido por grupos específicos, y no como producto de un proceso constitutivo de la clase trabajadora.

Desde este marco interpretativo, las políticas sociales focalizadas son además de carácter residual y paliativo, cuyo objetivo se limita a la reducción de los daños producidos por los procesos que el capital demanda, sin atacar las causas mismas dentro del conflicto capital-trabajo sino sus rasgos más visibles. Y destinándole para su ejecución una muy limitada cantidad de recursos, tanto materiales como humanos.

2.4 Reorganización productiva y contexto Nacional

Esta serie de transformaciones del capitalismo a nivel global, en el caso uruguayo han sido acompañadas no solo por un atraso tecnológico y endeudamiento externo, sino también por ciclos de crisis económica. El momento más crítico en términos económicos comenzó con la caída del Producto Bruto Interno desde el año 1999, y que desencadenó en una de las crisis de carácter económico, político, social y cultural más dura de la historia del país.

La historia económica uruguayo se ha caracterizado por períodos de bonanza y de crisis. De acuerdo a De Armas (2005), luego de la llamada crisis de *la tablita* en el año 1982, Uruguay transitó por un período de crecimiento económico casi ininterrumpido que tuvo como una de sus consecuencias la reducción de los niveles de pobreza hasta finales del siglo XX, para comenzar desde entonces un período de crecimiento significativo de este indicador (el más alto de la historia del país) a partir del año 1999. Este momento histórico que va de 1999 al 2002 también se caracterizó, de acuerdo a Notaro (2007) por altas tasas de desempleo que para el año 2002 alcanzaba al 17,3% de la población económicamente activa, así como por el deterioro de las

condiciones sociales y laborales, que según afirma el autor, a pesar del crecimiento económico y del empleo devenido a partir del año 2003, no se han logrado revertir. En el caso particular de los jóvenes, la Tasa de Actividad que había transitado por un incremento en la década de los 90', condicionado por el aumento de la mano de obra femenina, se reduce notoriamente posterior a la crisis⁶.

Los primeros años del nuevo milenio no solo estuvieron marcados por el comienzo de una nueva etapa de recuperación y expansión económica del país, sino también por la asunción por primera vez en la historia de un partido de izquierda al mando del gobierno nacional en el año 2005. El ascenso de la izquierda en medio de una oleada de asunción de gobiernos progresistas en la región, supuso la posibilidad de repensar lo social en este nuevo modelo de desarrollo económico analizado en párrafos anteriores (Midaglia y Antía, 2007).

Existe un acuerdo generalizado de que el Uruguay se ha caracterizado en el escenario regional por la consolidación temprana de la institucionalidad de una protección social de carácter universalista cubriendo a amplios sectores de la población, y en caso de desarrollarse políticas focalizadas y asistencialistas éstas solo funcionaban como subsidiarias a la universalidad. No obstante, esta malla de protección social extendida al conjunto de la sociedad no era homogénea, la literatura en el tema habla de la existencia de cierto grado de estratificación en los beneficios (Idem).

Luego de entrada la crisis del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones, la matriz de protección social uruguaya si bien no se desarticuló como en otros países de la región, comenzó sí un proceso de deterioro a lo largo de las siguientes décadas. Fundamentalmente en la década de los 90', con la influencia ideológica del neoliberalismo y las propuestas de los organismos internacionales orientadas a la reapertura económica, el libre funcionamiento de los mercados y la reducción de la intervención estatal, se despliega un desarrollo moderado de reformas en materia de protección social.

⁶ Para el año 2002, de acuerdo a los datos proporcionados por el INE, la tasa de desempleo para mujeres y varones de entre 18 y 24 años era de 43,8% y 30,2% respectivamente, notoriamente superior a la tasa global de desempleo (Vallejo, A., 2008).

Enfocándonos en la temática de este trabajo, las reformas en la esfera laboral se caracterizaron por la desarticulación de los ámbitos de negociación colectiva (Consejos de Salarios), se inicia un proceso de desregulación laboral, y el desempleo es atacado desde una orientación hacia la calificación de la mano de obra. A mediados de los 90', legislativamente se configura un sistema mixto de prestaciones de retiro (pensiones y jubilaciones), sumándose al sistema de seguridad social basado en la solidaridad intergeneracional gestionado desde el Banco de Previsión Social, el sistema de capitalización individual gestionado por Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAPs) (Midaglia y Antía, 2007).

En las elecciones electorales nacionales del año 2004, en medio de las consecuencias del nuevo patrón de desarrollo y de la crisis suscitada entre finales del siglo XX e inicios del XXI que configura un contexto social crítico, llega al gobierno el partido de coalición de izquierda, siendo precisamente la cuestión social uno de los temas enfatizados en el programa partidario presentado por el Frente Amplio en esa campaña electoral.

La cuestión laboral estuvo presente significativamente en la agenda del primer gobierno de izquierda a nivel nacional. De acuerdo a Méndez et al (2009), desde el primer gobierno de izquierda la agenda laboral se caracterizó por estar orientada en función de los lineamientos de la Oficina Internacional Trabajo, en contraposición al período anterior, fuertemente influenciado por la perspectiva liberal de los organismos de crédito internacionales. Estas nuevas orientaciones estuvieron fundamentadas en el reconocimiento de los derechos inherentes a la condición del *ser* trabajador, fundado en el concepto de *trabajo decente*, la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de los actores colectivos.

El plano laboral se encuentra considerado en lo que fue una de las prioridades del gobierno del FA, el Plan de Equidad⁷. El objetivo de incluir al trabajo como uno de sus ejes, de acuerdo al discurso institucional es:

⁷ El Plan de Equidad se definió desde el partido del gobierno como una propuesta a largo plazo cuyo objetivo fundamental es atacar las raíces de las desigualdades sociales, abordando en una primera instancia las situaciones de emergencia social través del Plan de Emergencia.

“(...) fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social” (Plan de Equidad, 2007).

Bajo este objetivo se desplegaron una serie de líneas de acción y programas de empleo protegido buscando la inserción laboral fundamentalmente de los hogares en condiciones de pobreza y de desempleo de larga duración.

Entre otras medidas importantes que se concretaron en materia laboral, se destaca, durante la primera presidencia del Dr. Vázquez, la creación de los Centros Públicos de Empleo (CEPE) cuya finalidad, en términos generales, es coordinar y prestar diferentes servicios en busca de facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo. Así como en el año 2008 se concreta la sustitución de la Junta Nacional del Empleo por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) encargado de ejecutar las políticas de formación profesional y fortalecer las condiciones de empleo de trabajadores y trabajadoras del país.

En síntesis, en un concierto internacional de reorganización productiva y económica, y en ciclos de crisis y prosperidad económica en nuestro país, se identifica un grupo de población definido como jóvenes, que constituye un colectivo con fuertes desafíos y obstáculos para insertarse en el mercado de trabajo. Colectivo que en sí mismo no es homogéneo, sino que se caracteriza por la fragmentación y la heterogeneidad de trayectorias vitales que configuran un escenario de desigualdades en el plano laboral, ya sea por razones socio-económicas, de género, descendencia racial, entre otras. A su vez, nuestro país ha transitado por importantes transformaciones no solamente económicas, sino también políticas que tuvieron importantes consecuencias para la mano de obra uruguaya en general, y en especial para los/as jóvenes trabajadores/as.

2.5 Las respuestas del Estado a la problemática del desempleo juvenil y los programas de intermediación laboral

Ante este escenario internacional, regional y local de altas tasas de desempleo estructural que afecta a determinadas poblaciones en particular como lo son los/as jóvenes, los Estados en conjunto con actores de la esfera pública y privada han desplegado

una serie de acciones para contrarrestar los efectos de dicha problemática, así como para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo integral del país.

En el escenario local, los dos primeros gobiernos de izquierda han puesto especial énfasis en desplegar medidas para mitigar las problemáticas que presenta el empleo cuando de población joven se trata. Algunas de estas acciones fueron: el Programa Objetivo Empleo, cuya finalidad es subsidiar a las empresas en función del perfil de personas que contratan, siendo los/as jóvenes uno de esos grupos. Bajo la segunda presidencia frenteamplista se formula el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 (PNJ)⁸ que incluye la temática del empleo juvenil como uno de sus principales ejes; plan donde además se institucionaliza la Unidad de Empleo Juvenil promoviendo y fomentando el empleo para la población joven, el emprendedurismo y el trabajo decente para este tramo etario.

Tal vez el gran avance en materia laboral juvenil se identifica bajo la presidencia de José Mujica con la aprobación de la nueva Ley de empleo juvenil N° 19133 cuyo objetivo es promover el trabajo decente de jóvenes, vinculando al empleo, educación y formación profesional desde una perspectiva de derechos fundamentales. Así como regular los instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia.

Pero la implementación de acciones concretas para combatir el desempleo juvenil no es exclusiva de los últimos gobiernos en nuestro país. Existe cierto consenso en la bibliografía en que a partir de la década de los 90 comienza un visible proceso de implementación de políticas de mercado de trabajo como forma de atacar las altas tasas de desempleo y duración del mismo para la población en general, pero en particular para los/as más jóvenes; medidas que vemos vigentes hasta la fecha (Cervantes Arenillas, D. 2011; Buchelli, M. 2005).

Para un mayor entendimiento se realizará una precisión conceptual de lo que entendemos por políticas de mercado de trabajo.

⁸ El PNJ 2011-2015 constituye una herramienta que sistematiza, ordena y articula las diferentes acciones e instrumentos de política pública orientados a la población joven durante el segundo período gubernamental de la izquierda en el país.

De acuerdo a Samaniego, las políticas de mercado de trabajo refieren a:

“(...) un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado [de trabajo] con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desocupación”, [así como] “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeñas o microempresas, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes” (Samaniego, 2002:6).

Las políticas de mercado de trabajo pueden distinguirse entre pasivas y activas. Haciendo referencia las primeras a todo tipo de prestación otorgada a los trabajadores (por ejemplo los subsidios por desempleo). Mientras que las políticas activas buscan mejorar las condiciones de desempleo y sus impactos. Lo que se proponen estas últimas es que los desempleados se integren en el mercado de trabajo de la mejor manera y lo más rápido posible, y evitar que aquellos que sí se encuentran empleados puedan perder su trabajo (Rossel, C. y Perazzo, I., 2009).

Los gobiernos uruguayos en medio de los procesos de ajuste fiscal y reestructuración del sistema productivo, siguiendo la tendencia de los gobiernos latinoamericanos (por recomendación de los organismos de crédito internacionales), comienzan a implementar políticas activas de empleo focalizadas en las poblaciones que presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo (Buchelli, 2005; Barrera, 2012). En este sentido, cuando se apunta a estas poblaciones con dificultades de larga data para insertarse en el mercado laboral formal hay un reconocimiento implícito respecto a la inequidad en términos generacionales, socio-educativo, territoriales, género, etc.

En esta línea, uno de los caminos tomados para disminuir el desempleo estructural y su persistencia, apunta a la mejora de la eficiencia en el encuentro entre oferta y demanda laboral, lo que en la clasificación de las políticas activas de empleo se denominan *Servicios Públicos de Empleo*. El objetivo de este tipo de política es: *“(...) mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan traba-*

jo” (Perazzo y Rossel; 2009:23). Este tipo de políticas activas de empleo desempeñan una tarea de intermediación entre la oferta y demanda de trabajo, así como también se caracterizan por desplegar actividades orientadas a brindar información, orientación y apoyo a las distintas estrategias en el proceso de búsqueda de empleo (Rodríguez, J. 2005). Estas líneas de acción buscan ayudar al desocupado a encontrar trabajo rápidamente y agilizar el proceso de colocación en los puestos de trabajo vacantes, considerando la concordancia entre las habilidades del trabajador y las características del puesto demandado.

En el marco de este tipo de política activa de empleo entendemos se ubica la estrategia desplegada por el Programa de Intermediación Laboral Nexa a lo largo del año 2013.

3) Análisis del Programa de Intermediación Laboral NEXO:

3.1 Caracterización del programa NEXO

En el marco del Plan de Equidad -implementado desde la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez en el año 2007- se configura a nivel interinstitucional lo que se llamó el Plan Nacional de Juventudes (PNJ) 2011/2015, e implementado bajo el segundo gobierno de izquierda, donde el programa de intermediación laboral NEXO es una de las estrategias para responder a la problemática del desempleo juvenil.

Dicho programa se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en un comienzo dentro del Área Educativo Laboral del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), y surge de un trabajo de coordinación entre dicho instituto, el MIDES, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y un convenio con el Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración (CECEA) durante el año 2011.

A partir de cambios institucionales a la interna del MIDES desde el mes de marzo del año 2013, NEXO deja de depender del Área Educativo-Laboral del INJU para pasar a formar parte de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES), más específicamente del nodo Empleo del Departamento de Integración Productiva⁹.

El programa desde un inicio tuvo por población objetivo los y las jóvenes entre 18 y 29 años de edad que se encuentren en situación de desempleo o subempleo. Luego de este cambio institucional citado, el programa se amplió para la población perteneciente a cuatro ejes transversales que determina el MIDES: población con consumo problemático de sustancias psicoactivas, población con discapacidad, población residente en el medio rural, y población privada de libertad. Estos grupos no necesariamente se encuentran en el tramo etario fijado como población objetivo inicial, es decir entre los 18 y 29 años. No obstante, para el presente trabajo solo

⁹ El Departamento de Integración Productiva nuclea una serie de programas y proyectos del MIDES orientados al fortalecimiento de las capacidades de las personas en situaciones desfavorables a nivel social y económico para generar ingresos. El nodo empleo fundamentalmente cumple el objetivo de mejorar las oportunidades de inserción laboral de esa población.

consideraremos para el análisis a dicho tramo etario ya que fue la población en la que se focalizó la intervención de ésta política en el año seleccionado para este trabajo.

Dados estos cambios mencionados, los objetivos y metas iniciales del programa han ido mutando.

Desde el 2013, el programa pasa a tener por finalidad principal, de acuerdo al discurso institucional:

“Disminuir las desigualdades en el acceso a un trabajo decente de las y los jóvenes, tendiendo a la igualdad de oportunidades entre los diferentes grupos juveniles” (Documento “Evaluación del Programa NEXO en el período mayo-setiembre 2013), desplegando acciones que funcionen como lazo entre jóvenes en busca de empleo y empresas de los sectores más dinámicos de la rama productiva que demandan mano de obra.

La institución plantea como objetivos específicos:

“Promover el desarrollo de competencias específicas y transversales de los/as jóvenes para insertarse en un trabajo decente, y ofrecer un servicio de intermediación laboral de calidad para jóvenes y empresas”. Así como “Contribuir a la reducción del desempleo, informalidad, subempleo y precariedad; y colaborar en la promoción de los procesos emancipatorios y de desarrollo de proyectos de vida de los/as jóvenes. El fin último del Programa es contribuir así a la reducción de la exclusión social” (idem).

Desde el equipo técnico que ejecuta NEXO, se desarrolla una pre-selección de postulantes a partir de una base de datos¹⁰ y en función de los requerimientos demandados por las empresas. En caso de que el/la joven ingrese a trabajar, la institución ejecutora del programa se encargará de desplegar un acompañamiento socio-laboral a el/la joven durante los primeros tres meses de trabajo, ya que desde la institución se considera que ese período es determinante para que la persona pueda sostener el empleo en el tiempo.

¹⁰ Los/as interesadas en participar del programa se inscriben mediante formulario web en la página del INJU (www.inju.gub.uy), o a través del CIJ (Centro de Información a la Juventud) en Casa INJU.

El equipo técnico de NEXO desde sus inicios estuvo conformado por estudiantes de Trabajo Social en ejercicio de práctica pre-profesional, dos psicólogas en condición de pasantes, una educadora social y estudiantes avanzados de economía. Estos últimos encargados de las negociaciones con las empresas fundamentalmente, mientras que las entrevistas de pre-selección y los acompañamientos socio-laborales son llevados adelante por las estudiantes de Trabajo Social, las psicólogas y la educadora social.

A partir de éste planteo de la institución, podríamos afirmar que desde el programa en cuestión se considera que la problemática del desempleo juvenil, o por lo menos parte de ella, se debe a un desencuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, siendo la función de esta política activa de empleo la de desarrollar la intermediación para promover dicho encuentro en condiciones formales y decentes para los/as jóvenes. Así mismo, se reconoce que dentro de la propia población joven existen desigualdades a la hora de ingresar al mercado laboral, condiciones que muchas veces se traducen en situaciones de exclusión social.

Por otra parte, el hecho de que se proponga un acompañamiento socio-laboral desarrollado por estudiantes de Trabajo Social, psicólogas y educadora social enfocado exclusivamente con el/la joven, supone implícitamente el supuesto de que hay elementos que hacen a la individualidad del sujeto que interfieren en su desarrollo laboral. Por ello desde la institución se entiende que es el acompañamiento socio-laboral el núcleo duro del programa, el elemento a fortalecer para que el/la joven logre un inserción laboral estable.

En este sentido, los factores que dificultan la inserción laboral y la permanencia en el empleo son reducidos a “incapacidades” individuales de los/as jóvenes, ignorándose la importancia de la otra parte del vínculo laboral, el empleador y todo lo que hace al contexto donde el joven se inserta a trabajar. Si bien es cierto que determinados factores que hacen a la vida de los/as jóvenes influyen en su desarrollo laboral, es insuficiente implementar programas que sólo se centren en las “dificultades” individuales, sin considerarse también las condiciones laborales y salariales que las empresas ofrecen.

En síntesis, como primer acercamiento a la conceptualización sobre las causas del desempleo juvenil en las que se basa la institución diseñadora y ejecutora del programa, podemos afirmar que ésta entiende que el desempleo juvenil es producto del desencuentro de oferta y demanda de mano de obra, así como de determinadas “inhabilidades” por parte de los sujetos para sostener el trabajo, eximiendo de esta lógica al sector empresarial, que como se verá más adelante, ha jugado y juega un papel no menos determinante para que el/la joven se inserte y sostenga el empleo. Tampoco aparecen cuestionados por el Estado los cambios en el mundo del trabajo.

3.2 Caracterización de la población objetivo de NEXO

De acuerdo al diagnóstico inicial elaborado por el CECEA en conjunto con el INJU, la población objetivo del programa en cuestión es la población joven entre los 18 y los 29 años de edad. Como decíamos párrafos atrás, con los cambios institucionales por los que atravesó el programa la población objetivo se amplió. No obstante, en la presente investigación nos enfocaremos solamente en la población joven.

Por otra parte, desde la institución se pone especial énfasis en priorizar a aquellos jóvenes que se enfrentan a mayores dificultades a la hora de encontrar empleo. Dicha población son las mujeres, los/as jóvenes con bajos niveles educativos, población afrodescendiente y población trans.

Los datos que serán presentados a continuación darán luz al cumplimiento total, parcial o nulo de estos objetivos fijados por la institución. Los datos fueron proporcionados por el entonces Jefe del Departamento de Integración Productiva, Philippe Rimoli, y se encuentran en el Informe Anual del Programa NEXO de Intermediación Laboral 2013. A los fines de este trabajo, se expondrán solamente los datos de los/as jóvenes que asistieron a la entrevista con el equipo de NEXO y aquellos que fueron derivados/as e ingresaron a trabajar a las empresas solicitantes.

Para ello comenzamos por comentar que durante el año 2013 fueron citados a entrevista un total de 534 jóvenes del total de inscriptos. De ese total de jóvenes convocados, un 38% no asistió a la entrevista por diferentes motivos, como por ejemplo: no tener quien les cuide a sus hijos, haber encontraron otro empleo, no les convencía la propuesta laboral, etc.

De los 331 jóvenes que efectivamente asistieron a la entrevista el 63% (207 jóvenes) cumplía con el perfil requerido de la empresa, y por lo tanto fueron derivados a la misma. Mientras que la situación del restante 37% que no es enviado a entrevista con la empresa se debe a una variedad de razones: inadecuación al perfil requerido por la empresa, el horario o la lejanía con respecto a su hogar le dificulta aceptar ese trabajo, o porque desde el equipo técnico de NEXO se consideraba que esa persona “no estaba lista” para insertarse en el mercado laboral, siendo éste último criterio poco definido en el documento aquí tomado como referencia. No obstante, desde el programa se continuó el trabajo con ellos/as con el objetivo de poder superar los obstáculos que no le permitían acceder a un empleo ya sea a través del acompañamiento como también a través de derivaciones a otros programas.

En lo que respecta a las personas que sí fueron derivadas a entrevistas con las empresas, un 69% fueron mujeres, y el restante 31% varones. A nivel educativo, el 68% tiene como máximo nivel educativo Ciclo Básico completo o menos, y tan solo un 10% culminó Bachillerato.

Del total de 207 jóvenes que fueron derivados a entrevista con la empresa, solo un 35% (72 jóvenes) ingresaron efectivamente a trabajar. El 65% restante no ingreso por diferentes razones: porque no asistieron a la entrevista con la empresa, encontraron otro empleo por cuenta propia, la empresa no decidió tomarlo/a por no cumplir con el perfil, entre otros motivos. Por tanto, de los 534 que entrevistó el equipo del programa (y que por tanto tenían alguna dificultad para conseguir empleo) en el año 2013, sólo el 13,5% accedió a una nueva oportunidad de empleo gracias a la intermediación del Estado.

Ahora considerando a los/as 72 jóvenes que efectivamente ingresaron a trabajar a las empresas contratantes en el año 2013, un 77% eran mujeres, y el restante 23% varones; en estas cifras se refleja el interés expresado en el diseño del programa de hacer foco en determinadas poblaciones como las mujeres. El promedio de edad de los/as jóvenes que ingresaron a trabajar a través del programa era de 21,35 años, y la mediana de 22 años.

Por otra parte, en lo que respecta a la ascendencia étnico-racial, un 8% de las mujeres y el 6% de los hombres dice tener ascendencia indígena; el 15% de las mujeres y el 17% de los varones se autopercibe afro o negro. Mientras que un 64% y un 56% de las mujeres y hombres, respectivamente, dicen tener ascendencia blanca.

Entre los objetivos del programa, también se proponía la inserción laboral de jóvenes trans, entendida esta como una población en situación de vulnerabilidad. No obstante, en el Informe Anual de NEXO se destaca la baja participación de estos jóvenes en la inscripción del programa (apenas un 1% de los inscriptos), y en lo que respecta a las cifras de inserción laboral de los/as jóvenes enviados a entrevista con la empresa no encontramos datos referidos a personas trans.

Otros datos no menos importantes es que solo 21 jóvenes lograron mantener el empleo luego de los tres meses de contrato a prueba, es decir que sólo el 4% de los inscriptos logró a partir de la intervención del Estado acceder a un empleo con estabilidad. Por otra parte, 42 jóvenes no lograron permanecer en el empleo, y de los/as nueve jóvenes restantes el programa dice no tener datos posterior a su inserción laboral.

Por lo tanto, con los datos que nos fueron proporcionados podemos decir que apenas poco más de la cuarta parte de los/as jóvenes que fueron derivados y se insertaron laboralmente lograron mantenerse en la empresa luego de los tres meses a prueba. Lo que respalda la postura de la institución de la importancia de trabajar en la inserción laboral en los primeros tres meses, siendo este período definitorio para su futuro en la empresa; pero éstas cifras también demuestran las debilidades del programa para trabajar éstos aspectos una vez concretada la inserción laboral.

De los/as 42 jóvenes que se sabe con certeza que no continuaron luego de los tres meses de trabajo, 18 fueron despedidos, a 3 no se les renovó el contrato y 21 decidieron renunciar. Considerando la legislación vigente, aquellos que fueron despedidos antes o una vez culminado el contrato a prueba, no percibieron seguro por desempleo, lo cual es un reflejo de la precariedad de contrataciones que desafía a la clase trabajadora el mercado de trabajo actual y que fueron mencionados en párrafos anteriores.

En lo que respecta a los puestos de inserción laboral, éstos han sido bastante heterogéneos, variando de acuerdo al tipo de formación que el/la joven tenía, sus cir-

cunstances específicas de vida (por ejemplo en el caso de quienes tenían hijos este aspecto debía ser contemplado, lo mismo con aquellos que cuentan con algún tipo de discapacidad, entre otras problemáticas), pero fundamentalmente estuvo determinado por el tipo de cargo demandado por las empresas que se presentaban al programa, y que se detallaran a continuación.

3.3 Caracterización de las empresas demandantes de mano de obra joven, y de los cargos requeridos

Para el año 2013 formaron parte de la demanda de mano de obra joven hacia el programa NEXO 27 empresas, las cuales solicitaron 352 puestos de trabajo para desempeñar dieciocho tareas y oficios diferentes.

Si bien en el diseño original del programa se planteaba la intermediación con empresas de cinco sectores estratégicos de la actividad productiva (tecnologías de la información, logística y transporte, construcción, comercio y naval), en el año 2013 se trabajó con aquellas empresas que se acercaban al programa, estuvieran o no dentro de esos sectores estratégicos.

Para aceptar a la empresa en búsqueda de mano de obra joven, desde el programa se tomaba en cuenta: la disponibilidad y voluntad de la empresa en aceptar la intermediación con jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social (bajo nivel educativo, población trans, afro, etc.), el salario en función de la tarea y de la jornada laboral, las características de los cargos demandados en función de las capacidades y habilidades de los/as jóvenes inscriptos, entre otros.

Las empresas que se acercaron al programa pertenecían en un 39% al sector comercio, 13% a restaurantes, 10% eran Call Center, 7% eran industrias de alimentos, otro 7% a servicios de mantenimiento, y en menor medida, se presentaron empresas del sector informático, supermercados, industria del plástico, servicios de educación, servicios de limpieza, servicios personales y estética.

Cuando vemos el porcentaje de cargos más demandados vemos que de esos dieciochos cargos y/u oficios los más demandados fueron: Telemarketer (34%), Operario de Planta (23%), y Auxiliar de Ventas (13,6%). Estas cifras, de acuerdo a la institución

se deben a la participación de grandes empresas como cadenas de supermercados, Call Center y fábricas de alimentos que demandan muchos puestos de trabajo de mano de obra joven, en el caso de los supermercado y de las fábricas de alimentos exigen mano de obra con muy poca calificación (primaria completa, Ciclo Básico incompleto), y los Call Center exigen mano de obra con un poco más de calificación que las anteriores (Ciclo básico completo).

En suma, los puestos vacantes estuvieron concentrados en el sector servicios e industrial, con notoria predominancia del primero. Si bien como veíamos en el marco teórico, desde el proceso de reorganización del patrón productivo el sector servicios es el más desarrollado y dinámico de la economía actual, el mismo también se caracteriza por estar altamente estratificado, existiendo áreas demandantes de un amplio contingente de mano de obra poco calificada, mientras otros espacios son altamente especializados; diferencias de inserción que se traducen en desigualdades en la calidad del empleo y en los niveles salariales, en detrimento del primer grupo de trabajadores.

Siguiendo con los cargos demandados por las empresas a NEXO, los peores niveles en materia de remuneración fueron para el sector de la industria de alimentos, uno de los sectores que exigían menores niveles educativos. En el caso del sector servicios, como decíamos, el escenario es bastante heterogéneo. Los servicios a empresas, de educación e informáticos fueron los que mejor remuneración suponían, claramente por ser los que más calificación demandaban.

Por otra parte, la gran mayoría de los puestos de empleo implicaban una jornada laboral a tiempo completo, es decir por lo menos 8 horas diarias, aunque también se presentaron jornadas part-time, particularmente en el sector servicios. Este último aspecto, como vimos en el marco teórico, es una de las modalidades contractuales instaladas luego de la reconfiguración del sistema de acumulación y de las transformaciones en el mundo de trabajo. Modalidad de contratación, que en las ramas que demandaban menos calificación, suponía menores niveles de remuneración al ser menos cantidad de horas trabajadas.

Otra de estas modalidades de contratación post-sociedad salarial presentes en el programa NEXO fueron los empleos zafrales, fundamentalmente en el sector industrial

de producción de alimentos. Experiencias que en muchos casos no significó una verdadera oportunidad laboral para los/as jóvenes, por ejemplo para aquellos que cuentan con menores a cargo o son jefes/as de hogar.

En suma, muchas de las características que analizamos en el marco teórico sobre las transformaciones que ha transitado la clase trabajadora en el período post-fordista, se ven presentes en los puestos de trabajos con los que se realizó el proceso de intermediación laboral desde NEXO. De esto concluimos, por un lado que la situación laboral de los/as jóvenes se encuentra inserta en una serie de fenómenos que atraviesa la clase trabajadora en general, y por otro que esta política de Estado interviene sobre estas condiciones laborales no atacándolas de raíz, es decir, no sobre los factores que las generan sino sobre sus manifestaciones.

3.4 Análisis de entrevistas a informantes calificados

A partir de la información recabada de las entrevistas con los técnicos y autoridades que diseñaron y ejecutaron el programa de intermediación laboral NEXO, podemos afirmar que a nivel institucional se reconoce la potencialidad del programa para hacer frente a la situación de desempleo de la población joven, mas el despliegue de dicha política para cumplir con sus objetivos iniciales ha presentado limitaciones, principalmente producto de dificultades y cambios inter e intra institucionales.

Respecto al tema central de investigación, el desempleo juvenil, los entrevistados coinciden en que dicha problemática se enmarca en una serie de dificultades en materia laboral que afecta a la clase trabajadora en general, producto de cambios en el mundo del mundo del trabajo, tanto en los países en vía de desarrollo como en los de economía desarrollada.

Tal como vimos en el marco teórico, las alteraciones en el mundo del trabajo que tienen su origen en cambios en el sistema de producción, suponen también una transformación en el tipo de trabajador demandado y funcional al sistema capitalista. En esta línea, los entrevistados identifican la trayectoria educativa y la capacitación como aspectos que juegan un papel significativo a la hora de la inserción laboral y la calidad de la misma. Al respecto, el ex Director del Instituto Nacional de la Juventud, Matías Rodríguez refiere:

“A mí me da la sensación de que particularmente hay un...hoy asistimos a un mercado de trabajo donde es más exigente en términos de calificación, (...) y altamente especializado donde los años de estudio inciden mucho más en el acceso al empleo de lo que incidía antes”. (Ver Anexo 2.1)

Asistimos, entonces, a un mercado laboral altamente exigente en materia de formación, donde el máximo nivel educativo alcanzado es uno de los factores que incide directamente en los niveles de desempleo de los/as jóvenes. Dada estas circunstancias, nuestros informantes coinciden en la necesidad de diálogo entre los actores competentes en materia laboral y el sistema educativo formal en general. En este sentido, parte del problema del desempleo juvenil se explica por la inadecuación entre la oferta educativa, y los cambios constatados en el sistema productivo en las últimas décadas.

Por lo tanto, si no consideramos esta variable (nivel educativo) como causante del desempleo juvenil, la implementación de una política activa de empleo orientada al mero encuentro entre oferta y demanda de trabajo, como lo es el programa de intermediación laboral NEXO, tendrá un impacto moderado .

En este sentido, resulta contradictorio que por una parte desde la institución se reconozca la complejidad del fenómeno del desempleo juvenil, visualizando una necesaria articulación con los actores competentes en materia de formación y educación, mientras que la propuesta de intervención es el simple encuentro entre oferta y demanda de trabajo.

Por otra parte, si bien el desempleo afecta, como planteábamos, a la clase trabajadora en general, los entrevistados concuerdan en que el desempleo juvenil adquiere determinadas características.

Una de ellas es el factor edad. Las fuentes consultadas refieren que los/as jóvenes no tienen internalizadas las reglas y normas propias al mundo de trabajo. Al respecto Fernanda Ferrari, secretaria técnica del INJU y encargada de monitorear el programa de intermediación laboral NEXO, plantea:

“(…)me parece que el factor edad juega, o sea, no es casual que en los tramos de jóvenes más jóvenes el desempleo se... a veces se triplica en función del desempleo de la población adulta y eso me parece que habla como de cierta...de cierta falta de experiencia que tienen los jóvenes para poder incorporarse a un mercado de trabajo formal que exige experiencia, que exige códigos, que exige reglas de disciplina, (...) de funcionamiento o de competitividad, de productividad, (...) no tienen esas reglas internalizadas y que eso los coloca como por fuera del mercado, y que una vez que van teniendo sus primeras experiencias laborales, a veces desde lo informal, a veces desde lo formal pero de manera muy precaria van generando como un perfil cada vez más este...cada vez más potente y eso se avanza con la edad (...) (ver Anexo 2.2)

Estas normas y reglas a la que refiere la entrevistada, son parte de la estrategia para disciplinar y modelar un determinado tipo de trabajador integrado y funcional al sistema capitalista. La población joven, en este sentido, se encuentra ajena o en procesos iniciales de este disciplinamiento. En este sentido, el mercado de trabajo tiende a absorber con mayor facilidad a aquellos sectores que se adaptan a estas normas y reglas de disciplinamiento, por lo tanto los/as jóvenes en este aspecto se encuentran en situación de desventaja ya que se encuentran dando sus primeros pasos.

El proceso de inclusión-exclusión de la población joven respecto al mercado de trabajo se encuentra estrechamente vinculada a la necesidad del capital de contar con una masa trabajadora disciplinada: son absorbidos por el sistema aquellos que se amoldan al tipo de trabajador funcional al sistema, mientras que el resto queda librado al despliegue de otras alternativas de supervivencia.

A partir del factor edad, que de acuerdo a los entrevistados funciona como principio discriminatorio en el mercado de trabajo, desde la institución se manifiesta la necesidad de desarrollar experiencias de intermediación laboral, estrategias públicas que apunten al encuentro entre oferta y demanda de trabajo, siendo esto un síntoma de la problemática que se enraíza, por una parte en procesos más profundos producto de las transformaciones en el sistema productivo y consecuentemente en el mundo del trabajo, y por otra de las características de una mano de obra joven aún en proceso de disciplinamiento.

De cualquier forma, reducir parte de las causas del desempleo juvenil a la falta de disciplinamiento de esta cohorte etaria, también supone individualizar las causas de esta problemática. Son los/as jóvenes quienes no están aptos por su edad para insertarse al mundo del trabajo, y son ellos/as quienes deben adquirir las cualidades y habilidades para adaptarse a él, de lo contrario serán excluidos o tendrán trayectorias laborales poco exitosas.

Como vimos párrafos atrás, la individualización de los problemas sociales es una de las características que han asumido las políticas sociales junto con el proceso de reestructuración productiva y el repliegue del aparato estatal. El sujeto es responsabilizado de no tener interiorizadas las normas necesarias para ser funcional al sistema.

No obstante, el posicionamiento de las autoridades entrevistadas difiere en algunos aspectos. Desde el Instituto Nacional de la Juventud se insiste en la necesidad de crear políticas específicas de intermediación laboral para la población joven, y de los grupos más vulnerados dentro de esa población, a pesar de existir otras estrategias de intermediación laboral para la población en general como los CEPEs. No obstante, de las entrevistas realizadas no se desprenden argumentos consistentes para afirmar cierta especificidad del desempleo juvenil, y por lo tanto la necesidad de una política de empleo exclusiva para jóvenes basada en la idea de intermediación laboral. Lo que se traduce en la práctica en un programa de intermediación laboral que funciona de la misma manera que los centros públicos de empleo con la salvedad de que trabaja con población entre los 18 y los 29 años de edad.

En otra línea de pensamiento, desde el Departamento de Inclusión Laboral del MIDES, el desempleo juvenil es considerado como una variante más del desempleo general. De acuerdo a Philippe Rimoli, jefe de dicho departamento, el despliegue de acciones para promover el empleo de la población joven se debe más a una cuestión estratégica que a una especificidad o mayor complejidad del fenómeno. Refiriendo que mientras que las situaciones de desempleo de la población adulta a medida que avanza la edad se tornan cada vez más complejas, en el caso de la población joven hay toda una trayectoria laboral por construir y mayores oportunidades y recursos para movilizar y revertir estas situaciones. Bajo esta fundamentación, es también que el programa

NEXO se transformó en una política para toda la población en edad de trabajar, sin exclusividades.

Independientemente de estas dos miradas, bajo las dos dependencias (INJU y la División de Desarrollo Social) la problemática del desempleo es reducida al desencuentro entre oferta y demanda de trabajo, proponiéndose como estrategia la intermediación laboral. Mas no se actúa sobre las efectivas causas del desempleo juvenil y del desempleo en general, que son las transformaciones en el sistema productivo y las nuevas exigencias que el mercado de trabajo le coloca a la clase trabajadora.

Por lo tanto, una política cuya estrategia de intervención se limite solo a esta tarea de intermediación, en esencia no difiere del servicio que puede ofrecer cualquier bolsa de trabajo, sin dejar de reconocer el peso que puede ejercer el Estado -sobretudo visibilizando la realidad de los colectivos más vulnerables- a la hora de negociar con los actores privados.

Esta idea se acentúa si además consideramos que el componente del programa que suponía hacer la diferencia y fortalecer la inserción laboral de los/as jóvenes, el acompañamiento socio-laboral, no pudo desplegarse de la forma que se pretendía en los objetivos del programa, principalmente – y dicho por las propias autoridades a cargo del mismo, y reforzado en la experiencia de práctica pre-profesional de quien suscribe- por la falta de recursos (técnicos, materiales, económicos) destinados a esta política, lo cual es reflejo también de la prioridad que se le dio desde el propio Ministerio a la misma.

Otro aspecto no menor es que entre los escasos recursos humanos con los que contaba el programa, se encontraba la intervención de nueve practicantes de trabajo social, cuya participación fue destacada por parte del equipo de NEXO, fundamentalmente para el desarrollo de los acompañamientos socio-laborales. Sin estar presupuestado dentro de los recursos destinados al programa, lo que se traduce en mano de obra barata para la ejecución del mismo.

Esto último nos lleva a reflexionar también sobre nuestra propia práctica profesional. Al respecto, Cademartori et al (2007) sostienen que aún insertándose bajo la órbita del Estado, el trabajador social en tanto asalariado no escapa a las determinacio-

nes generales que atraviesa la clase trabajadora, entre ellas, las precarias formas de inserción laboral.

En este sentido, la práctica formativa no implica una relación laboral entre el empleador y el estudiante, condición que priva a éstos últimos de los beneficios sociales y una retribución económica. Convirtiéndose la pasantía o práctica formativa en una forma no solo de evitar costos legales y económicos sino también como forma para cubrir posibles puestos efectivos (Adamini, 2012). En este caso el propio Estado, quien se supone garante de los derechos de los trabajadores, y precisamente en el marco de un programa cuyo objetivo es la inserción laboral bajo basado en el concepto de *trabajo decente*, es también fuente de precarización y flexibilidad laboral.

La falta de recursos destinados al programa, también pueden explicar las dificultades que tuvo en la práctica para incorporar en el proceso de intermediación laboral a los/as jóvenes que presentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral, entre ellos los/as jóvenes trans, que como se detalló párrafos atrás, alcanzó a menos de un 1% de los inscriptos, y no contando con datos sobre la inserción laboral de esta población si es que se produjeron derivaciones a las empresas.

Pero no solamente la escasez de recursos destinados al programa imposibilitó un verdadero acompañamiento socio-laboral que permitiese al joven sostener el empleo. El hecho de que el mismo solo estuviese orientado al joven y no al entorno laboral donde se insertaba, suponía implícitamente que la responsabilidad de mantener el empleo era exclusivamente del joven, no permitiendo atender aquellos procesos que se gestaban en el ambiente de trabajo que podrían llegar a generar tensiones que terminarán en un ingreso laboral fallido.

En la práctica, y bajo estas condicionantes institucionales, los procesos de acompañamiento socio-laboral fueron limitados, y estuvieron enfocados en los/as jóvenes, orientándolos/as a adquirir competencias, habilidades y hábitos transversales al trabajo, así como atender aquellos otros factores que pueden incidir en dicha permanencia: familiares, de salud, de vivienda, socio-educativos, etc. Esto demuestra que el acompañamiento se enfocó en desplegar un proceso de disciplinamiento de la clase trabajadora, en este caso jóvenes, para transformarse en trabajadores funcionales

al sistema. No obstante, la carencia de presencia empresarial en el acompañamiento fue uno de los aspectos destacados como debilidad por parte de las fuentes institucionales consultadas.

Lo institucional también jugó un papel fundamental en lo que concierne a los escasos procesos de articulación con otros organismos competentes en materia laboral y de capacitación, lo que incidió también a que el programa no se pudiese desplegar y expandir plenamente. Desde el discurso institucional decíamos que se reconocía la necesidad de una adecuación de la formación de la mano de obra con respecto a los puestos de trabajo vacantes, pero en la práctica, la articulación con el sistema educativo en general y con el principal organismo en materia de capacitación laboral para trabajadores, el INEFOP, se resumió a vagos intentos puntuales de derivación a Entidades de Capacitación (ECAs), mas no a una estrategia de articulación y complementariedad propiamente dicha. Esta imposibilidad impactó fundamentalmente en los/as jóvenes con menores niveles educativos y por lo tanto con menores oportunidades, por lo que nos animaríamos a afirmar que estas situaciones no se han logrado revertir.

La falta de articulación con otros organismos competentes se refleja también en el vínculo con el Ministerio de Trabajo, institución con la que en un comienzo se pensó y co-dirigió tanto el programa como la nueva Ley de Empleo Juvenil, siendo además el organismo rector de las políticas de empleo. De acuerdo a la palabra de las autoridades entrevistadas, el cometido del INJU y del MIDES al participar en este diseño, fue el de colocar la problemática del desempleo referido a la población joven, y a partir de ello aunar esfuerzos, conocimiento y recursos en el desarrollo de ésta política que desde el Plan Nacional de Juventudes se priorizaba y consideraba indispensable para la emancipación los/as jóvenes. En la práctica, el programa fue netamente ejecutado por el INJU, concretamente desde su área educativo-laboral, y luego directamente por la División de Desarrollo Social del MIDES. Este aspecto es identificado claramente como otra de las debilidades a la hora de desplegar un programa, que en determinadas tareas se superponía con otras políticas estatales en materia de empleo y que no logró articularse con aquellas otras con las que se podían identificar objetivos complementarios.

Por último referido al plano institucional, los cambios producidos a la interna del Ministerio de Desarrollo Social, que como decíamos, fue el organismo ejecutor del mismo, impactó significativamente en el proceso de desarrollo de NEXO. Durante el período 2012-2013 el programa fue cambiando de dependencias, lo que se tradujo en un constante proceso de construcción y desconstrucción de líneas estratégicas y metodologías de intervención que llevaron a que el programa se debilitase. Los cambios institucionales fueron constantes, y dieron como resultados la mutación del programa citada anteriormente.

Las debilidades que presentó el programa a nivel inter e intra institucional, así como las dificultades para desarrollar el proceso de acompañamiento socio-laboral también se reflejó en la falta de evaluaciones de impacto, lo cual se traduce en un obstáculo para identificar los aciertos y errores de NEXO, fundamentalmente en la trayectoria laboral de los/as jóvenes que transitaron por el programa, tanto los que lograron efectivamente una inserción laboral, como de aquellos que por diferentes motivos no concluyeron satisfactoriamente el proceso de intermediación. De esta manera queda cuestionada la efectividad de una política de encuentro entre oferta y demanda para combatir el desempleo juvenil.

3.5 Análisis de las entrevistas a los jóvenes

En primer lugar es necesario aclarar que si bien las entrevistas realizadas a los/as usuarios/as del programa NEXO no conforman una muestra representativa que nos habilite a realizar conclusiones generalizables, sí nos permite acercarnos y aproximarnos a las vivencias e implicancias que la política en cuestión tuvo en la trayectoria laboral y vital de estas personas.

A partir de las entrevistas, podemos afirmar en términos generales que los/as jóvenes evalúan su pasaje por el programa NEXO como una experiencia de trabajo positiva.

Comparando los relatos en conjunto, podemos concluir que el aspecto más destacado del programa fueron las diferentes instancias desarrolladas desde el equipo de NEXO con el objetivo de orientar al joven tanto para la entrevista con la empresa, como a lo largo de su inserción laboral. Esto último estrictamente relacionado con el proceso

de acompañamiento fue también destacado por las autoridades y técnicos como el diferencial de este programa, y considerado clave para un exitoso proceso de inserción laboral, fundamentalmente para aquellos jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.

Con respecto a estas estrategias de apoyo y acompañamiento, una de las jóvenes afirma:

“Te consultan a ver si estas cómodo o no, para ver si tenías alguna duda porque si bien... como que no sabés bien lo que te espera, te asesoran. Yo te digo que te sentías muy cómoda dentro de todo, pero para los otros capaz que no le iban muy bien preguntarle antes, saber a quién le puedes preguntar qué está bien, qué no está bien. Los beneficios, las cosas, todo, no. Eso me parece bárbaro” (Ver anexos 4.1).

En esta línea otra de las jóvenes propone:

“En realidad me parece que NEXO te da, me dio como una mano porque incluso previo al ingreso al trabajo en Crufti digo...tipo, hicieron como una reunión y nos explicaron más o menos cómo iba a ser la entrevista y todas esas cosas” (Ver Anexos 4.2).

En este sentido, entendemos que es un acierto del programa brindar a los/as jóvenes (fundamentalmente aquellos que están dando sus primeros pasos en el mundo del trabajo y en condiciones de formalidad) apoyo y orientación en cuestiones básicas y transversales a la actividad laboral, como por ejemplo la preparación para una entrevista de trabajo, facilitar conocimientos sobre derechos y obligaciones, entre otros. Así como también trabajar sobre las condiciones de vida de estos jóvenes, no directamente vinculadas al plano laboral pero que pueden influir sí en su quehacer como trabajador, por ejemplo cuestiones vinculadas a la vivienda, salud, situaciones de violencia, etc.

No obstante, como mencionábamos en capítulos anteriores, el acompañamiento al joven y la dotación de habilidades transversales con el fin de fortalecer su inserción laboral, representa en última instancia una medida paliativa y que tiende a la reducción de daños mas no ataque la esencia del problema. Desplegar este tipo de acciones, claramente individualizantes, no exime al joven de volver a transitar por períodos de desempleo o de verse envuelto en situaciones de contratación precarias. Insistimos en que

este tipo de situaciones de vulnerabilidad social escapan a cualquier intento de intervención aislada sobre el síntoma del problema (desempleo, subempleo, precariedad laboral), ya que responde al propio funcionamiento del sistema de producción y su impacto en el mundo del trabajo.

En el relato de los/as jóvenes entrevistados/as podemos identificar aspectos de sus experiencias en el programa que dan cuenta de algunas de estas condiciones de precariedad laboral que transita la clase trabajadora en general, y que el programa NEXO no ha logrado eludir. El despido injustificado luego de pasado el período de prueba; contratos a términos o zafrales, así como también la dificultad para compatibilizar estudio y trabajo para los/as jóvenes que en ese momento se encontraban estudiando, son ejemplos de estos desafíos que los/as jóvenes usuarios del programa han tenido que transitar. Al respecto, una de las jóvenes menciona:

“Si... ellos tipo... divinos todos. Pero después cuando venía el tema [solicitud de días] estudio se cerraban un poco. No te lo permitían mucho como que te dudaban eh... no sé. Un poco querían trancar” (Ver Anexos 4.1).

A las dificultades para compatibilizar estudio y trabajo se le suma la falta de incentivo y articulación con el sistema educativo, tanto de parte de la empresa como del equipo del programa, a fin de incrementar los niveles educativos alcanzados. Estos aspectos entran en contradicción con el discurso institucional del MIDES, en el cual se reconoce la importancia de la variable nivel educativo para acceder a puestos de trabajo de calidad, así como también se explicita dentro de los objetivos del programa en el Informe Anual Programa de Intermediación Laboral NEXO, donde se plantea: *“Articular, cooperar y buscar estrategias de complementación con el sistema educativo”*.

De acuerdo a ese mismo documento, en el período mayo-setiembre de 2013, en lo que respecta a la coordinación desde NEXO para con organizaciones orientadas a la capacitación de jóvenes, solo se reconocen dos situaciones puntuales de derivación a ECAs (Entidades de Capacitación). Esto resulta claramente insuficiente dada la cantidad de jóvenes desvinculados/as del sistema educativo (73% de quienes lograron la inserción laboral), y el máximo nivel educativo alcanzado de aquellos que ingresaron

a trabajar (menos del 10% contaba en ese momento con bachillerato completo o estudios terciarios).

De las entrevistas realizadas a los/as jóvenes también se pueden sacar algunas conclusiones aproximadas sobre el impacto del programa en sus trayectorias laborales luego de transcurrido casi tres años de su pasaje por el mismo.

Si bien el objetivo principal del programa es atender el desempleo juvenil brindando una experiencia de trabajo formal, así como también disminuir las condiciones de precariedad y subempleo, en tanto política paliativa, la intervención se ha reducido solo a lo primero, a brindar una experiencia más de trabajo, mientras que en algunos casos se retorna a la situación de subempleo o de desempleo. Evidenciamos trayectorias que van desde períodos de desempleo alternados con inserciones laborales de corta duración, situaciones de contratación precarias, como por ejemplo contratos zafrales, o situaciones de subempleo. Los/as jóvenes que brindaron la entrevista dan cuenta de algunos de estos procesos:

“Sí, estuve primero esa vez y después me volvieron a llamar para la zafra siguiente” (Ver Anexos 4.5).

“Volví al trabajo que tenía antes de fines de semana” (Ver Anexos 4.2).

En suma, a partir del análisis de las entrevistas realizadas a los/as jóvenes que transitaban por la experiencia del programa NEXO, podemos identificar ciertos rasgos del mismo que nos permite situarlo en el marco de determinada tendencia en el diseño e implementación de las políticas sociales, así como también del propio funcionamiento del mercado de trabajo.

4) Consideraciones finales:

A partir del análisis del programa NEXO, junto con la información recabada de las entrevistas realizadas a los informantes calificados y a los/as jóvenes que pasaron por el programa, podemos reconocer en la temática problematizada - desempleo juvenil- características que la hacen propia de un determinado contexto de precarización de las condiciones de inserción laboral de la clase trabajadora, y también de las respuestas que el propio Estado da a la cuestión social a partir de lo que fue el proceso de reestructuración productiva.

Como vimos a partir de la problematización de la categoría juventud, este tramo etario, en tanto constructo socio-histórico, es manipulado por los diferentes actores e instituciones sociales, incluido el propio Estado. En el discurso inicial desde el Instituto Nacional de la Juventud y el Ministerio de Desarrollo Social se construye a la “juventud”, o mejor dicho “juventudes”, como población en condiciones particulares de vulnerabilidad frente al mundo del trabajo, y que por lo tanto necesita del despliegue de acciones específicas desde el Estado para afrontar esta problemática.

A lo largo del análisis teórico a la luz de la bibliografía en la temática y de los datos obtenidos de los/as entrevistados/as, vemos que el fenómeno del desempleo juvenil está determinado solo en parte por lo específico de este grupo, es decir la edad, el momento vital por el que esas personas están transitando. Analizando los indicadores utilizados, podemos afirmar que a mayor edad la población tiende a volcarse más al mercado de trabajo; el hecho que la tasa de desempleo disminuya a medida que aumenta la edad es prueba de ellos. Relacionado esto último con de las expectativas y roles que la sociedad coloca a los/as jóvenes, por ejemplo la permanencia en el sistema educativo previo al ingreso al mercado laboral.

Pero explicar el desempleo juvenil por el factor edad, tal como lo manifestaron algunos de los informantes entrevistados aludiendo a la falta de interiorización de las normas y habilidades que demanda el mercado de trabajo, resulta insuficiente. Conlleva además el riesgo de caer en un discurso individualizante, donde la responsabilidad recae en las personas, desconociendo la propia lógica del mercado de trabajo cuyo funcionamiento esencialmente supone la exclusión de contingentes de población dada la

limitada cantidad de puestos de trabajo vacantes. Por más capacitadas y disciplinadas que estén los individuos, siempre habrán excluidos del mercado laboral. Prueba de ello es la alta tasa de desempleo que tienen los/as jóvenes con estudios terciarios en comparación con sus co-etarios con menor nivel educativo como vimos en el capítulo 2.

Por ello, sin desentender el momento vital particular por el que este grupo de población transita, entendemos que es imposible comprender el fenómeno del desempleo juvenil sin analizar las condiciones de inserción laboral que ha estado sufriendo la clase trabajadora a partir de la reestructuración productiva del capital desde mediados del siglo XX y que fueron detallados en el capítulo 2. Las dificultades de inserción laboral de la población joven, independientemente del factor edad, están estrechamente vinculadas con los crecientes procesos de precarización laboral de la clase trabajadora.

Por otra parte, las políticas activas de empleo que desarrolla el Estado para atacar ésta problemática, entre las que entendemos se enmarca NEXO, son de carácter paliativo y fragmentado, que tienden a la disminución de daños, en este caso brindando una experiencia de trabajo, superponiéndose diferentes tipos de intervenciones públicas con objetivos, acciones y poblaciones en común, pero con resultados ineficientes.

A su vez, NEXO en tanto política social enmarcada en un contexto de repliegue de las acciones del Estado y de recorte del gasto social, también se caracteriza por ser de carácter residual, contando con bajos recursos para el despliegue de su ejecución. Aspecto además reconocido por el propio equipo de NEXO en el Informe de Evaluación del Programa en el período de mayo-setiembre de 2013. Insuficiencia de recursos tanto materiales (para la difusión del programa) como humanos (para la entrevistas de preselección y el acompañamiento), lo cual se tradujo en la ineficiencia del programa para llegar a los grupos con mayor vulnerabilidad, como por ejemplo la población trans joven.

La falta de recursos a la hora de diseñar y ejecutar éste programa, y que impidió que los objetivos planteados del mismo pudieran cumplirse, lleva al cuestionamiento sobre la importancia o prioridad que las autoridades del gobierno le dan a la problemática que el mismo supone atacar. A esto se le suma la falta de coordinación con

otros organismos competentes en materia de empleo como por ejemplo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

No obstante, el diseño y la ejecución de NEXO también tuvo sus aciertos, entre los que destacamos la sensibilización en el tema y el acercamiento al diálogo con el sector empresarial en lo que respecta a la importancia en la incorporación de mano de obra joven en los sectores más dinámicos de la economía, así como también todo lo que implicó la concepción del proceso de acompañamiento socio-laboral a los/as jóvenes, aspecto que fue reconocido por los propios usuarios como un diferencial y un destaque del programa en lo que a muchos les implicó su primera experiencia de trabajo formal.

En síntesis, respondiendo a las preguntas de investigación y a los objetivos inicialmente planteados, el Programa de Intermediación Laboral NEXO, en su diseño se planteó conceptualizó el desempleo juvenil como una problemática específica, constituyendo a los/as jóvenes como un colectivo en sí mismo vulnerado. En la ejecución del programa esa conceptualización se vio reflejada en las características de inserción laboral de los usuarios, las cuales se encontraban alineadas con las precarias formas de contratación a las cuales asiste la clase trabajadora en general a nivel global.

Con esta conceptualización tan desacertada por parte de las instituciones responsables, sumado a los escasos recursos asignados y a la descoordinación con actores determinantes en la inserción laboral, era esperable que los objetivos planteados inicialmente en el diseño del programa no se concretaran, y que el mismo se redujera a una experiencia más de trabajo para sus usuarios, en muchos casos bajo situaciones también de precariedad laboral.

5) Bibliografía:

- **Adamini, M. (2012)** La zona gris de las pasantías. Entre el trabajo y las formación” en Revista GPT Gestión de Personas y tecnología N°13, Julio.
- **Amarante, V., Espino, A. (2007)** Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica. Instituto de Economía Serie de Documentos de Trabajo DT1/07 UDELAR- CECEA
- **Antunes, R. (1999)** ¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Buenos Aires: Antídoto.
- **(2009)** *-El trabajo entre la perennidad y la superfluidad. Algunos equívocos sobre la desconstrucción del trabajo* en Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual. Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación. Buenos Aires: Espacio
- **Baraibar, X. (2001)** *Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo* en Revista Serviço Social & Sociedade Vol. 22 N° 65
- **(2002)** *“Aptitud e inaptitud para el trabajo: Transformaciones en los sistemas de protección social”* en Revista Serviço Social Año XXIII N°72, Noviembre.
- **Boado, M.; Fernández, T. (2010)** Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 2003-2007. Facultad de Ciencias Sociales- UDELAR.
- **Bourdieu, P. (2002)** *La “juventud” no es más que una palabra* en Sociología y Cultura. Ciudad de México: Grijalbo/CONACULTA.
- **Buchelli, M. (2005)** Las políticas activas del mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. Montevideo: Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay-Ministerio de Economía y Finanzas.

- (2006) Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas. Montevideo- CEPAL.
- **Cademartori, F., Campos, J., Seiffer, T. (2007)** Condiciones de trabajo de los trabajadores sociales. Hacia un proyecto profesional crítico. Espacio: Buenos Aires
- **Calvo, J.J (2013)** Atlas Sociodemográfico y de Desigualdad del Uruguay Fascículo 1 y 4
- **Carrasco, P. (2012)** El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos. Un análisis basado en la protección de la seguridad social. Instituto de Economía. Serie de documentos de trabajo DT 13/12. Universidad de la República- Facultad de Ciencia Económicas y de la Administración.
- **Castel, R. (1997)** La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires: Paidós
- **Cervantes Arenillas, D. (2011)** *Las políticas activas de empleo en México: el caso de los programas de formación* en Revista de Estudios Empresariales. Segunda época. N°1 Páginas 21-45
- **De armas, Gustavo (2005)** “*De la sociedad hiperintegrada l país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido.*” en 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples, Gerardo Caetano (Director). Montevideo: Ediciones Santillana.
- **Fernández Soto, S., Tripiana, J. (2009)** *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual* en Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual. Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación.
- **Filardo, V. (2011)** “*Transición a la adultez y Educación*” en Jóvenes en tránsito. Oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta. Filgueira, F. y Mieres, P. (Editores). Rumbos UNFPA.
- **Grassi, E; Hintze, S.;Neufeld, M. (1994)** Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural. Buenos Aires: Espacio
- **Harvey, D. (2007)** Breve historia del Neoliberalismo. Madrid: Akal

- **Lasida, J. y Rodríguez, E. (1995)** “*La inserción laboral de los jóvenes. Problemas y desafíos para el diseño de políticas*” en Revista Prisma: El empleo en la sociedad contemporánea. N°5
- **Méndez, G; Senatore, L; Traversa, F. (2009)** *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009* Cuestiones de Agenda. Editado por el Instituto de Ciencias Políticas-Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR y Fundación Friedrich Ebert Stiftung
- **Midaglia, C; Antía, F. (2007)** *La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* en Revista Uruguaya de Ciencia Política N°16
- **Notaro, J. (2007)** “*El mundo del trabajo y del no trabajo*” en Uruguay: Agenda 2020, Arocena, R. y Caetano, G. (Coordinadores). Montevideo: Ediciones Santillana.
- **Notaro, J.; Quiñones, M.; Supervielle, M. (2010)** *Mercado de trabajo y jóvenes en el Uruguay. Una perspectiva sociológica* en Trabajo de jóvenes y menores. El acceso al primer empleo y la prohibición del trabajo infantil. Buenos Aires: Errepar.
- **OIT (2010)** Trabajo decente y Juventud en América Latina. Lima: Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina.
- **Perazzo, I.; Rossel, C.; (2009)** Políticas Activas de Empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo. Uruguay: OIT.
- **Rodríguez, J. (2005)** Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas en Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. OIT
- **Samaniego, N. (2002)** Las políticas de mercado en México y su evaluación. División de Desarrollo Económico. CEPAL, Santiago de Chile.
- **Weller, J. (2006)** Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias. CEPAL-Chile

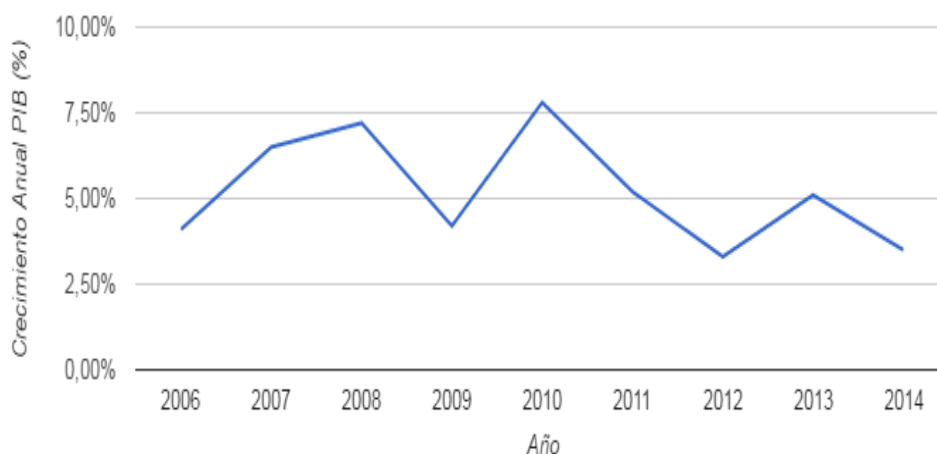
Documentos y Datos:

- Ley 19.133, setiembre 2013, Uruguay.
- Plan de Equidad, 2007, MIDES.
- Reforma Social, 2011, MIDES
- Plan Nacional de Juventudes 2011/2015, INJU-MIDES
- Diagnóstico y Programa de Intermediación Laboral NEXO.
- Investigación “Población trans en Uruguay”. BDUdelar, 2011-2012.
- Datos Censales 2011 disponibles
<http://www.redatam.org/binury/RpWebEngine.exe/Portal?lang=esp>
- Informe Anual Programa de Intermediación Laboral NEXO
- PROGRAMA NEXO Evaluación del Programa en el período mayo-setiembre 2013
- Monografía final de grado. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR “Políticas de empleo juvenil desde la IMM. Entre la inutilidad social y el valor de existir”. Estudiante: Andrea Vallejo. Tutora Prof. Lorena Fernández. 2008.
- Monografía final de grado. Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR “Jóvenes, ¿un asunto político? El INJU y las políticas públicas de juventud en el Uruguay”. Estudiante: Camila Falkin. Tutora Prof. Nilia Viscardi. 2014
- Documento “Parcial Grupal: Proyectos Integrales II Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional”. Estudiantes: Carina Carballal, Karina Giovanazzi, Carolina Marrero, Carla Paroli, Katia Scarrone. 2013.

6) ANEXOS:

ANEXO 1: Panorama económico actual del Uruguay

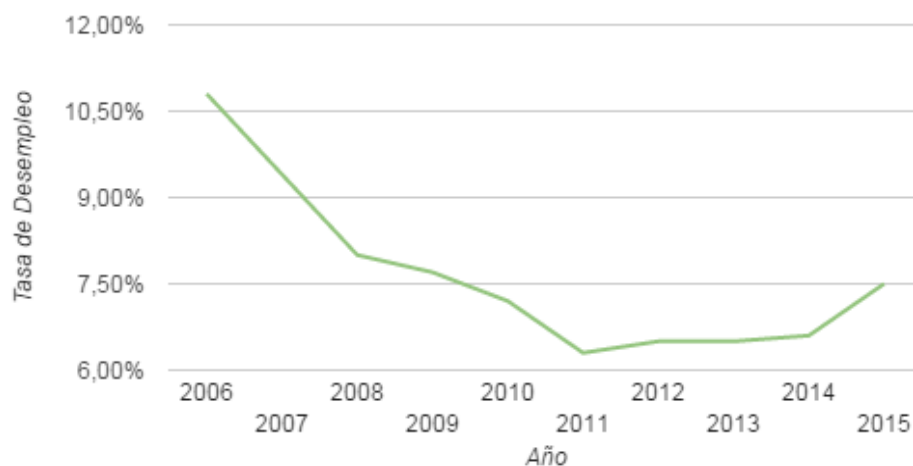
Gráfico 1: Crecimiento del Producto Bruto Interno (PIB) del Uruguay en % para el período 2006-2014:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial disponibles en:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

Gráfico 2: Tasa de Desempleo Global del Uruguay para el período 2006-2015:



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística

ANEXO 2: Datos de Desempleo para la población uruguaya

EDAD EN AÑOS CUMPLIDOS	Ocupados*	Desocupados buscan trabajo por primera vez*	Desocupados propiamente dichos*	PEA	Desempleados	Tasa de Desempleo
14 a 29 años	391543	18486	37310	447339	55796	12,4728673
30 años o más	1081947	2637	41381	1125965	44018	3,90935775

**Información obtenida de la base de datos: Censo de Población y Vivienda 2011 disponible en*

<http://www.redatam.org/binury/RpWebEngine.exe/Portal?lang=esp>

ANEXO 3: Pautas de entrevista

3.1 Pauta para entrevista a Matías Rodríguez Director del Instituto Nacional de la Juventud 2010-2015

- 1) ¿A qué cree usted que se deben las altas tasas de desempleo en la población joven en comparación con la población mayor de 29 años?
- 2) ¿Qué medidas ha tomado el INJU para abordar el empleo juvenil?
- 3) ¿Qué entiende el INJU por Trabajo Decente?
- 4) ¿Qué rol estratégico juega NEXO dentro del eje de empleo del Plan Nacional de Juventudes?
- 5) ¿Cuál fue la respuesta del sector privado ante la iniciativa de desarrollar un programa orientado al encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra joven?
- 6) ¿Qué diferencia a NEXO respecto a otro tipo de política orientada a la inserción laboral de jóvenes?
- 7) ¿Cuál fue la importancia que adquirió el desarrollo de acompañamiento y/o seguimiento socio-laboral en el proceso de intermediación laboral de los/as jóvenes?
- 8) ¿Por qué la ejecución del programa NEXO se ejecutó bajo la órbita del MIDES-INJU y no desde el Ministerio de Trabajo, siendo este último el organismo competente en materia de empleo?

9) Los cambios institucionales por los cuales ha transitado el MIDES y por lo tanto también el INJU, que le implicó a este último perder el área educativo-laboral y junto con ella a NEXO, ¿cómo cree que ha influido en el desarrollo del programa este alejamiento del instituto?

10) El programa de Intermediación Laboral NEXO ha dejado de funcionar como tal a partir del año 2014; ¿Cómo cree que afecte a la intervención sobre el empleo juvenil el no contar ya con este tipo de experiencia de intermediación laboral?

11) ¿Cuál cree que ha sido el impacto del programa en la trayectoria laboral de los jóvenes que por él transitaron?

3.2 Pauta para entrevista a Fernanda Ferrari Secretaria Técnica en el Instituto Nacional de la Juventud- Febrero 2015

1) ¿Qué rol ocupa dentro del Área Educativo-Laboral del INJU y en el desarrollo de NEXO?

2) ¿A qué cree usted que se deben las altas tasas de desempleo en la población joven en comparación con la población mayor de 29 años?

3) ¿Por qué el programa de Intermediación Laboral NEXO se ejecutó desde el MIDES y no desde el Ministerio de Trabajo, por ejemplo con el INEFOP?

4) El programa NEXO suponía dentro de sus objetivos, aumentar la empleabilidad de los grupos con mayor vulnerabilidad (jóvenes con menores niveles educativos, mujeres, afrodescendientes, jóvenes trans, etc.) a la hora de insertarse laboralmente, ¿cree que se ha logrado este objetivo?

5) ¿Cómo vivió el INJU el pasaje de NEXO a otra dirección del MIDES, alejada del Instituto junto con el Área Educativo – Laboral? ¿Qué incidencia tuvo el INJU luego de su alejamiento en la ejecución del programa?

6) El programa NEXO suponía dentro de sus objetivos, aumentar la empleabilidad de los grupos con mayor vulnerabilidad a la hora de insertarse laboralmente, ¿cree que se ha logrado este objetivo?

7) Uno de los elementos diferenciales de NEXO era el acompañamiento/seguimiento socio-laboral, el cual se concentraba solo en el/la joven y no en la empresa, ¿a qué se debe esto?

8) ¿Cuáles identifican como fortalezas y debilidades del programa NEXO?

9) En el diseño del Plan Nacional de Juventudes y del programa NEXO en particular se hizo hincapié en el concepto de Trabajo Decente ¿Qué entiende el INJU por Trabajo Decente?

10) ¿En qué situación se encuentra el programa NEXO actualmente?

11) ¿Cómo crees que el programa NEXO ha impactado en la trayectoria laboral de los/as jóvenes que por él transitaron?

3.3 Pauta para entrevista a Philippe Rimoli Jefe del Departamento de Promoción, inclusión laboral, comercial y productiva del MIDES- Marzo 2015

1) ¿A qué cree usted que se deben las altas tasas de desempleo en la población joven en comparación con la población mayor de 29 años?

2) ¿Qué rol estratégico ocupa u ocupó el Programa de Intermediación Laboral NEXO dentro del Departamento de Promoción, Inclusión Laboral, Comercial y Productiva del MIDES, particularmente dentro del nodo empleo?

3) El hecho que NEXO se haya ampliado a toda la Población Económicamente Activa, ¿no supone que el problema del desempleo juvenil es parte de las condiciones que atraviesa la mano de obra en general, es decir, producto de la dinámica y las transformaciones del mercado de trabajo?

4) ¿Por qué un programa que se orienta al empleo no se ejecuta desde el Ministerio de Trabajo, que es la institución competente en materia de política de empleo?

5) El programa NEXO desde su diseño ha dado fuerte importancia al aspecto del acompañamiento/seguimiento socio-laboral ¿se cree desde la institución que parte de las dificultades para la inserción laboral depende de otros factores además del vínculo con la empresa?

6) El programa NEXO suponía dentro de sus objetivos, aumentar la empleabilidad de los grupos con mayor vulnerabilidad (jóvenes con menores niveles educativos, mujeres, afrodescendientes, jóvenes trans, etc.) a la hora de insertarse laboralmente, ¿cree que se ha logrado este objetivo?

7) ¿Cómo cree que han impactado en el desarrollo de NEXO todos los cambios institucionales por los que atravesó el programa?

8) ¿Cuál fue la respuesta del sector privado ante la iniciativa de desarrollar un programa orientado al encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra joven?

9) ¿Cómo crees que el programa NEXO ha impactado en la trayectoria laboral de los/as jóvenes que por él transitaron?

3.4 Pauta para entrevista a jóvenes que transitaron por el programa NEXO

- 1) ¿Cuántos años tenías cuando te postulaste al programa NEXO?
- 2) ¿De qué forma llegaste al programa? Por inscripción web, mediante derivación de alguna institución, etc.
- 3) ¿Cuál es tu máximo nivel educativo alcanzado?
- 4) En el momento en que te presentaste en NEXO, ¿ya contabas con experiencia laboral previa o era tu primera experiencia de trabajo?
- 5) ¿Te habías presentado a buscar empleo mediante otros medios en aquel momento?
- 6) ¿Consideras que fue dificultosa esa búsqueda?
- 7) Si responde que sí, ¿a qué crees que ello se debe?
- 8) En caso que hubiera buscado empleo por otras vías ¿Qué diferencias encuentras entre esas otras vías de búsqueda de empleo y la ofrecida por NEXO?
- 9) ¿Cuándo fuiste convocado a la entrevista de pre-selección por parte de NEXO, el puesto de trabajo ofrecido cumplió con tus expectativas? ¿De qué forma?
- 10) En la entrevista posterior con la empresa contratante, ¿se cumplió lo acordado en la entrevista con el personal de NEXO?
- 11) ¿Qué cargo ocupabas en la misma?
- 12) ¿Cuánto tiempo estuviste trabajando en esa empresa?
- 13) ¿Cuál fue el motivo de desvinculación con la empresa?
- 14) En caso de no estar trabajando más en la empresa ¿Conseguiste empleo luego de esa experiencia laboral? En caso que responda que sí: ¿Contabas con aportes a la seguridad social?