



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**Ciencias  
Sociales**



**CENUR**  
Litoral Norte  
Salto

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
CENUR LITORAL NORTE SEDE SALTO**

**Licenciatura en Ciencias Sociales**

**Tesis final de grado**

**Revinculación de jóvenes ni-ni: un análisis desde tres actores  
involucrados, la política pública, los jóvenes\* y el sector  
empresarial.**

**Estudiante: Br. Lian Vetey**

**Tutor: Dr. Juan Romero**

\* Si bien se adhiere a los principios del lenguaje no sexista, por razones prácticas y de fluidez, en adelante, se emplea el masculino como genérico.

**Noviembre 2020**

## Índice

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1    | Introducción.....  | 1  |
| 2    | Construcción del problema  |    |
| 2.1  | Política de juventud.....  | 2  |
| 2.2  | Situación de las juventudes uruguayas.....                                 | 3  |
| 2.3  | Situación de jóvenes ni-ni.....  | 5  |
| 2.4  | Mercado de trabajo en Salto (en referencia a la población joven).          | 7  |
| 3    | Fundamentación.....  | 9  |
| 4    | Antecedentes.....  | 11 |
| 5    | Marco teórico  |    |
| 5.1  | Política pública.....  | 14 |
| 5.2  | Jóvenes y jóvenes ni-ni, exclusión y vulnerabilidad.....                   | 15 |
| 5.3  | Mecanismos clásicos de integración: educación y trabajo.....               | 18 |
| 6    | Objetivo general, objetivos específicos, pregunta problema, hipótesis..... | 22 |
| 7    | Estrategia metodológica.....   | 23 |
| 8    | Resultados.....  | 25 |
| 9    | Conclusiones.....  | 43 |
| 10   | Bibliografía utilizada.....  | 46 |
| 11   | Anexos   |    |
| 11.1 | Anexo 1: Programa CECAP.....   | 48 |
| 11.2 | Anexo 2: Pautas de entrevistas.....  | 49 |

## **Introducción**

La política pública de juventud en los últimos diez años ha transitado por un proceso de cambios paradigmáticos, concibiendo en el momento de iniciar este estudio, a los jóvenes como sujetos de derecho y actores con un rol protagonista en la sociedad. Por lo que se debiera esperar que las acciones tomadas por el Estado, responderían a dichas concepciones, logrando subsanar las situaciones de desigualdad, vulnerabilidad y exclusión a la que están expuestos. No obstante, estas medidas aparentemente no han sido suficientes, ya que la problemática sigue siendo significativa.

En el marco de esta situación, se pretende dar cuenta de la capacidad de vinculación o revinculación de las acciones del Estado para generar procesos de integración mediante la educación y el trabajo. Es así, que en la presente investigación se analiza un programa inscrito en la política orientada a la población denominada ni-ni, con la finalidad de observar si la misma está produciendo los efectos de revinculación previstos para ésta.

Con la siguiente pregunta problema, ¿Qué efectos ha tenido la política pública de juventud en el Departamento de Salto en los últimos 5 años, en la revinculación de jóvenes ni-ni a los mecanismos clásicos de integración? Se busca dar respuesta mediante las cuatro categorías de análisis elegidas para esta investigación: políticas públicas, mecanismos clásicos de integración: educación y trabajo, exclusión y vulnerabilidad en el contexto de la juventud. Donde el objeto de estudio se construye principalmente a partir de jóvenes ni-ni y su vínculo con la política pública.

Serán tomados datos del Censo de 2011, las encuestas continuas de hogares de diferentes años, la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud de 2013 y el Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay de 2015. Con una metodología de corte cualitativo, mediante entrevistas semi estructuradas realizadas a jóvenes, técnicos del programa que tiene como cometido lograr la revinculación a los sistemas de educación y trabajo formal, en este caso el programa CECAP, y finalmente, a referentes del sector empresarial de la Ciudad de Salto, considerando trascendente el lugar que tienen en el proceso de revinculación de estos jóvenes al mercado de trabajo.

## **Construcción del problema**

### **i: Política de juventud**

Uruguay, al momento del comienzo de este estudio contaba con el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, una creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y enmarcado en la Reforma Social (integral e interinstitucional) propuesta por la administración anterior, donde se plantean las líneas de la política de juventud uruguaya. No obstante, debe tenerse en cuenta el cambio de gobierno durante el desarrollo de esta investigación, lo cual ha generado algunas dudas respecto a qué posición toma el actual gobierno frente a esta población, ya que si bien no se ha manifestado continuidad frente a este plan, tampoco se han eliminado por completo los lineamientos del mismo, viéndose una situación de incertidumbre frente a esta población, agregándosele complejidad a su situación.

Desde la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 hasta la actualidad, el primer esfuerzo en cuanto a políticas sociales dirigidas a esta población, fue el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, antecedente del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. En este último, se plantea como primordial los objetivos de equidad e igualdad de oportunidades y derechos para todos los jóvenes uruguayos, como también, destinar un mayor gasto público en políticas de juventud (Plan Nacional de acción de juventudes 2015-2025).

A partir de 2011 con la creación del Plan Nacional de Juventudes, se planteó un nuevo paradigma de las políticas de juventud, partiendo de la necesidad de *“conceptualizar y mirar a los y las jóvenes como actores protagonistas de la sociedad y de los procesos de desarrollo”* (Plan Nacional de acción de juventudes 2015-2025). Por tanto, la política de juventud uruguaya continúa desde esta mirada, teniendo en cuenta el modelo de sujetos de derecho, constituyendo así, un documento de trabajo que pretende ofrecer, políticas, programas y acciones que serán incorporadas en las agendas de gobierno entre el 2015 y el 2025, independientemente del partido de gobierno de turno. Sin embargo en el contexto actual, teniendo presente el actual gobierno uruguayo, estas políticas son víctimas de cierta inestabilidad en su ejecución, teniendo en cuenta episodios vinculados a cierres de programas para la población joven.

Las áreas prioritarias de la política de juventud son: la **integración educativa**, con el objetivo de fortalecer las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes en términos de reducir la desvinculación de la educación media, a los efectos de universalizar el egreso de la educación media; el **trabajo**, apuntando a mejorar las oportunidades de inserción y continuidad laboral; y la **participación**, con la finalidad de fortalecer la capacidad de incidencia y de agencia de los movimientos juveniles en el escenario político nacional (Plan de Acción de Juventudes 2015-2025). A su vez, estas áreas están organizadas en cuatro ejes: **Integración educativa; emancipación; salud integral y calidad de vida; y participación, ciudadanía y cultura**, con sus respectivos programas. En la dimensión de **integración educativa**, se encuentra el programa Compromiso Educativo, +Centro, el programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y la Expo Educa. Dentro de la dimensión de **emancipación**, hay una división entre empleo y vivienda, donde se encuentra el programa Compromiso Nacional por el Trabajo Decente Joven, la Ley de empleo juvenil, el programa Promoción Trabajo Decente joven, el Trabajo Promovido y Protegido, la Primera Experiencia Laboral y la Campaña de Promoción del Trabajo Decente Joven; por otro lado, dentro de la dimensión vivienda se encuentra, el programa de Garantías de alquiler para jóvenes, la Modalidad de alquiler con opción a compra y la Autoconstrucción asistida. Referido a **Salud integral y calidad de vida**, primeramente se plantea la promoción y atención de salud, con los siguientes programas: Servicios integrales de salud para jóvenes, Salud Mental, Salud sexual y reproductiva, la Atención e integración de usuarios problemáticos de drogas, la Promoción de competencias y derechos en el tema drogas, y la Generación de información, conocimiento y diálogo social sobre la temática de drogas; en segundo lugar, la Promoción del deporte y la actividad física donde se encuentran los programas de los Juegos Nacionales de Juventud y Juntos en el Deporte; y en tercer lugar, la dimensión de Turismo Social con el programa Turismo Social Joven. Finalmente, referido a la dimensión de **Participación, ciudadanía y cultura**, se encuentra por un lado, la Participación juvenil y Comunicación, donde sus programas son: los Centros Impulsa, la Promoción de la Plataforma para la participación juvenil, el Voluntariado, los Fondo de Iniciativas Juveniles, el Programa Amplifica tu Voz, y el Espacio de comunicación en medios nacionales. Por otro lado, el acceso a la cultura y la expresión artística, encontrándose el Programa Arte y Juventud, los Talleres artísticos culturales y la Tarjeta de ciudadanía cultural (Plan de Acción de Juventudes 2015-2025).

## **ii: La situación de los jóvenes en Uruguay**

Según el Censo de 2011, la población joven en Uruguay representa un 23,9%(777.104 jóvenes entre 14 y 29 años) de la población total. Dentro de la misma, el 50,1% son varones y el 49,9% mujeres.

Comparando departamentos, el 40,5% de esta población vive en Montevideo, mientras que el 59,5% vive en diferentes partes del país, siendo Salto el departamento que concentra la mayor cantidad de jóvenes en proporción a su población, donde un 26,1% de su población es joven.

En cuanto a la situación socio-económica, el 57,4% de esta población no presenta ninguna Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), no obstante, el 42,6% presenta al menos una NBI. De esta forma, se puede observar que el 21,9% de la población joven tiene una NBI, el 9,9% posee dos NBI y el porcentaje de jóvenes con tres NBI es de 7,3%.

Si bien estos indicadores han disminuido dando cuenta de la mejora de esta situación en Uruguay, los jóvenes presentan una incidencia mayor en este fenómeno que el resto de la población.

Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) se puede ver, que en el 2012 había un 12,5% de personas bajo la línea de pobreza y un 0,5% de personas en situación de indigencia. Los mismos indicadores para la población joven muestran que la pobreza asciende a 14,3% y la indigencia a 0,7%.

En referencia a la educación, en cuanto a la escolarización, según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud de 2013 (ENAJ), el porcentaje de jóvenes que finalizaron la educación primaria fue de 97,1%, los mayores de 18 años que finalizaron secundaria fueron un 46,4%, mientras que un 3,6% de jóvenes ha abandonado secundaria (ENAJ, 2013).

Para 2012, de los jóvenes entre 15 y 17 años, el 51,9% culminó ciclo básico de enseñanza media (ECH 2012). Por otro lado, el porcentaje de personas entre 18 y 20 años que completaron ciclo básico es 69,7%, para el tramo etario de 21 y 23 años 72,2% de la población, y el 71,5% de las personas entre 24 y 29 años finalizaron esta etapa educativa.

En la dimensión de empleo, referido a la condición de actividad, el 50,4% de los jóvenes se encuentran ocupados, mientras que el 7,2% se encuentran en desocupación y el 39,7% se ubican dentro de la inactividad. Haciendo referencia al desempleo, la inserción laboral juvenil se caracteriza por tasas mayores al resto de los activos,

mostrando altamente la precariedad que se manifiesta en altos niveles de informalidad y subempleo.

Si bien el desempleo en Uruguay hasta finales del 2019 descendió notablemente alcanzando niveles históricos de 6,4% según el Censo 2011, en la población joven el mismo es de 12,5% (Plan de Acción de Juventudes 2015-2025). Al indagar a la interna de este porcentaje y tomando en cuenta los tramos etarios, los adolescentes entre 14 y 17 años son quienes presentan mayores tasas de desempleo (27,7%), quienes tienen entre 18 y 24 años presentan una tasa de desempleo de 15,2%, y las personas entre 25 y 29 años presentan una tasa de desempleo de 6,9%. Visualizando así, que el último tramo etario presenta una situación similar al resto de la población no joven (Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, 2015).

### **iii: La situación de los jóvenes ni-ni**

La población denominada jóvenes ni-ni, refiere a quienes pertenecen al tramo etario entre 15 y 29 años, que no estudian ni trabajan. Para el año 2014, la proporción de estos representaba un 16,5% (ECH, 2014).

Dentro de este grupo existen tres categorías: quienes no estudian ni trabajan pero participan de forma activa en el mercado de trabajo en tanto lo buscan (30,4%); jóvenes que no estudian ni trabajan y realizan los quehaceres del hogar (53,7%); y los que no estudian, no trabajan, no buscan hacerlo y tampoco son los responsables de realizar los quehaceres del hogar (56,8%) (ECH 2014).

Quienes no estudian ni trabajan, en su mayoría, presentan niveles educativos bajos. El 52,5% de estos jóvenes en 2014, declara haber abandonado la educación media porque “no tenía interés o le interesaba aprender otras cosas”. Los factores que inciden en que jóvenes que no estudian ni trabajan no hayan culminado secundaria, son de alta variabilidad y pasan por diferentes dimensiones y momentos de la vida de los mismos; tales como abandono por razones familiares (6,3%), dificultades económicas (4,7 %) o acercamiento al mercado laboral (14%) (ECH 2014).

Este colectivo se caracteriza por ser bastante heterogéneo, diferenciándose entre subgrupos de edad, donde los más jóvenes son quizá los que se encuentran, en mayor proporción, en una situación de “desafiliación”.

Según datos del INE se puede afirmar que el 60,7% (ECH 2014) de los que habitan en hogares del primer quintil no estudian ni trabajan, mientras que esta cifra se reduce a un 2,4% para el caso de quienes pertenecen a hogares del quinto quintil (ECH

2014). Es así, que se denota una alta relación entre la pertenencia a un contexto socioeconómico desfavorable y la situación de no estudiar ni trabajar.

En cuanto a la dimensión del mercado laboral existen tres divisiones: por un lado, quienes no trabajan pero buscan empleo (85%), habiendo trabajado alguna vez, declarando también que según el tipo de trabajo al que accedieron, el 60% no realizaba aportes a la seguridad social, denotando la situación de precariedad que caracterizaba sus vínculos con el mercado laboral (ECH 2010); en segundo lugar, quienes no lo hacen por dedicarse a los quehaceres del hogar (53,7%) o haberse desvinculado por razones familiares 29% (ECH 2014); quienes no trabajan y no buscan hacerlo representan un 7,7% declarando tener alguna limitación física, y finalmente dentro de los que no buscan empleo ni son responsables de realizar actividades en sus hogares, un 39% trabajó alguna vez (ECH 2010).

Para los jóvenes que están en una situación de desvinculación de las instituciones formales de educación y empleo, existe el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET), creado en el año 2005 bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y del Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR). Este programa, en donde se inserta la masa de programas referidos a educación y empleo, es una propuesta que resignifica el mundo del trabajo en la vida de los jóvenes, en el marco de una propuesta educativa integral. También, amplía el programa hacia otras áreas educativas, promoviendo la participación y el protagonismo de esta población en todos los espacios. Sus objetivos principales son “*contribuir a brindar educación integral a adolescentes y jóvenes*” y “*favorecer la inclusión social y la participación ciudadana desde una postura crítico reflexiva*”. Mientras que sus objetivos específicos son, “*propiciar la continuidad educativa y la integración de los jóvenes en el sistema educativo formal*”, y “*formar a los jóvenes para integrarse al mundo del trabajo con mejores posibilidades*” (MTSS, MIDES, 2010).

En cuanto a la educación, el PNET busca ofrecer una propuesta educativa flexible y amplia, a jóvenes de entre 15 a 20 años que no estudian en el sistema educativo formal, no trabajan y se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Los programas dentro de esta área son: el Programa Aprender Siempre (PAS) que funciona desde el año 2008, siendo un programa dirigido a mayores de 14 años, como un medio para promover la educación a lo largo de toda la vida, donde los cursos se desarrollan tanto en contextos de encierro como en espacios surgidos en comunidad (MEC); el Programa Uruguay Estudia, de carácter interinstitucional (Ministerio de

Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UDELAR), Corporación Nacional para el Desarrollo y actores del sector empresarial privado), con la finalidad de facilitar medios y alternativas a todas las personas que quieran estudiar, a través de cursos, becas, pasantías educativo – laborales y créditos para sus emprendimientos; y el Programa REDES de educación no formal, el cual desarrolla acciones formativas para apoyar el trabajo educativo de diferentes instituciones y mejorar los niveles de coordinación entre los diversos actores de la educación no formal en el territorio.

En cuanto al empleo, los programas son: los Centros de Capacitación y Producción (CECAP) dependientes del MEC, en los cuales se reconoce el atractivo que para los jóvenes supone la educación a través de talleres experimentales, el contacto con herramientas de trabajo y las experiencias educativo-laborales. Los cursos que se dictan en estos centros buscan lograr una rápida inserción laboral o el perfeccionamiento técnico específico de jóvenes entre 14 y 20 años que estén en situación de vulnerabilidad social; y por otro lado, el programa Jóvenes en Red, implementado de forma interinstitucional, con el objetivo de promover el ejercicio de derechos para estos jóvenes. Este programa se sustenta en un abordaje integral de la adolescencia y la juventud, trabajando desde el territorio, teniendo en cuenta los recursos existentes en el mismo, con características que apuntan a la descentralización, de manera de adecuar el programa a las necesidades, demandas y características de la población objetivo y su relacionamiento con la comunidad (MEC, MIDES, CONENFOR, 2019).

#### **iv: Características del mercado de trabajo en Salto, vinculado a la población joven**

En base al texto “Análisis del mercado de trabajo del departamento de Salto y sus conexiones regionales” (Romero, Tubio, 2019), se presentan las principales características e indicadores del mercado de trabajo en Salto, teniendo como protagonista la participación del grupo social de jóvenes.

A nivel general de la población salteña, para el año 2016 se presenta una tasa de actividad en el mercado de trabajo de 62,8%, comparándola con el año 2015, se aprecia según estos datos un aumento de 3 décimas de puntos porcentuales, dando cuenta del aumento de la oferta de trabajo en el Departamento. Salto, para el 2016 se encuentra por debajo de la tasa nacional, siendo esta de 63,4%.

De este modo, se demuestra la primera expresión de desigualdad en el ámbito laboral, en primera instancia desigualdad territorial del Departamento frente a los datos nacionales. Así también, se da cuenta de una disparidad entre los grupos poblacionales que participan del mercado de trabajo, donde si se toma la variable sexo, las mujeres presentan tasas de actividad menores a las de los hombres.

Siguiendo las expresiones de desigualdad entre poblaciones, aparecen las disparidades según edades, donde se plantea que mayormente quienes se ven afectados son los menores de 25 años. Cabe destacar que si bien los mayores a 25 años (hasta los 29 años) continúan formando parte del grupo etario denominado joven, los indicadores que presentan los jóvenes que se acercan a la última etapa de la juventud, son similares a los indicadores de la población adulta, disminuyendo de este modo las brechas de desigualdad existentes para ciertos indicadores entre estos y los de las edades menores.

Para el año 2016, el desempleo de las mujeres menores de 25 años representaba un 40,7% de la población total de mujeres de esta edad, mientras que el mismo indicador para los hombres, era de 22,5% (ECH 2016). Partiendo de esta desigualdad entre sexos, se le agrega la disparidad etaria, ya que ambos casos para el mismo año y el grupo etario siguiente (según el gráfico tomado en cuenta, el grupo de 25 a 39 años), la tasa de desempleo de mujeres es de 8,9%, mientras que para el caso de los hombres este valor no llega al 5% (4,7%). Dando cuenta una vez más, de la desigualdad que es foco la población joven y más aún las mujeres jóvenes.

Haciendo referencia a los ocupados también se denota una situación de desigualdad, donde la población joven es la más vulnerable.

En el periodo 2006-2016, el total de ocupados menores de 25 años son alrededor de 7200, mientras que para el caso del grupo etario siguiente (de 25 a 29 años), la cantidad se aproxima a las 22100 personas, denotando la gran diferencia entre un grupo etario y el otro, teniendo en cuenta que el primer grupo que se encuentra dentro de la población adulta, triplica la cantidad de personas ocupadas que el caso de la población de jóvenes. Agregando una mayor desigualdad si se aprecian los datos discriminados por sexo y edad, donde las situaciones de desigualdad son más profundas. Siendo estas desigualdades, réplicas de la situación existente a nivel nacional.

Desarrollando las características de los sectores productivos existentes en el Departamento de Salto se encuentra:

el sector productivo agropecuario, que se trabaja principalmente con invernáculos, lo cual permite que exista una producción durante todo el año. De acuerdo a las diferentes cosechas distribuidas durante todo el año, el trabajo va fluctuando, siendo el mes de agosto donde se incrementa la demanda de trabajadores, y los meses entre febrero y junio, los de menos demanda y por ende mayor desempleo en el sector.

El sector secundario se plantea como un sector de producción constante durante todo el año, por tanto la demanda de trabajo también es constante. Por ejemplo el caso de los frigoríficos se expresa que aumenta la demanda de trabajo en el segundo semestre teniendo en cuenta la faena de exportación para Europa y Asia. La construcción presenta características similares, teniendo en cuenta la obra pública, lo cual dinamiza este sector, ya que las empresas locales tienen sus planillas de funcionarios estables.

Finalmente, para el caso del tercer sector productivo, el sector de los servicios, se hace énfasis en el consumo de productos del turismo termal, estable durante el año, teniendo momentos claves de aumento de la demanda en las fechas características de mayor turismo, tales como Carnaval, Turismo, vacaciones de julio, feriados largos en Uruguay, Argentina, Brasil, navidad, fin de año y en último lugar el verano, siendo una nueva incorporación en el desarrollo del turismo termal, gracias a las diferentes políticas públicas que se han impulsado para generar este tipo de turismo en estas fechas, que siempre fueron vinculadas al turismo de playa, dejando de lado el turismo termal. Tanto la oferta como la demanda, presentan comportamientos similares al sector secundario, teniendo cierta estabilidad anual con algunos meses de mayor actividad. En cambio, a diferencia del sector secundario, el sector de los servicios demanda mano de obra menos calificada, ya que las tareas no exigen mayor capacitación o especialidad, generándose la baja calidad laboral.

## **Fundamentación**

### **¿Por qué estudiar este fenómeno?**

Teniendo en cuenta estos datos expresados en base al Censo de 2011 y la Encuesta Continua de Hogares (ECH) desde 2006 hasta 2016, se afirma que los jóvenes en Uruguay siguen estando en una situación de desigualdad e inequidad en relación a otros grupos poblacionales, como también a la interna del colectivo.

Del mismo modo, esta lógica se reproduce en el Departamento de Salto, principalmente haciendo referencia al mercado de trabajo. En la línea de las desigualdades a la interna de la población joven, aparece la diferenciación entre jóvenes y jóvenes ni-ni, siendo estos últimos quienes no están vinculados a los sistemas formales de educación y trabajo, concluyendo en una problemática para sí mismos, debido a que en esta sociedad se genera esta problemática, comprometiendo su desarrollo futuro. Es así, que se plantea el desafío de superar la inequidad y en particular la inequidad intergeneracional existente en Uruguay, en el acceso a derechos, protección y bienestar social.

Conociendo esta situación, el Estado uruguayo ha planteado políticas con el fin de revertirla, buscando que esta población no se encuentre en posiciones de desventaja frente a otros grupos poblacionales. Como también, teniendo en cuenta el lugar que adquieren en la sociedad, ya que en los últimos años, se ha visto presente una fuerte preocupación en el debate público, viéndose que la expresión “ni-ni”, principalmente impulsada por los medios de comunicación, muchas veces se ve cargada por una mirada estereotipada de su situación.

Según Dina Krauskopf (2003,2005), en Latinoamérica las personas mayores de 18 años han sido postergadas como sujetos específicos de políticas, formando parte casi exclusivamente de las políticas generales dirigidas a la población adulta. Siguiendo esta línea, en Uruguay si bien el Gasto Público Social (GPS) entre 2005 y 2010 creció a una tasa anual de 10% real, en la redistribución puede observarse como las prioridades del mismo fueron a favor de la población entre 3 y 15 años, y de quienes pertenecen al tramo de edad mayor a 65 años, quedando las personas entre 15 y 29 años fuera de la prioridad en la redistribución del GPS (Plan de acción de juventudes 2015-2025).

Se considera pertinente realizar esta investigación ya que, si bien existen variadas medidas para revertir la desigualdad, los jóvenes ni-ni continúan siendo una cantidad significativa en el país. Se ha avanzado en cuestiones de derechos, por ejemplo con el Plan Nacional de Juventudes, donde se logró que Uruguay cuente con una nueva Ley de empleo juvenil que promueve principalmente el trabajo decente en jóvenes, y a su vez, posibilitó desarrollar estrategias de integración educativa. Sin embargo, estas medidas, no han logrado alguna reversión hasta el momento, principalmente donde quienes no logran insertarse o revincularse al sistema educativo y laboral, continúan siendo los más afectados. Siendo necesario de este modo, conocer qué está sucediendo con las medidas que ha tomado el Estado.

En el marco de esta situación, la presente investigación pretende dar a conocer de qué forma el Estado uruguayo está tomando medidas para revertir esta problemática del fenómeno ni-ni, indagar sobre cómo han sido estas acciones y en qué medida han tenido efecto, siendo necesario también, analizar cómo la política de juventud concibe a estos jóvenes, teniendo en cuenta que si bien no deben ser tratados como algo aislado, si deben tener una concepción distinta de los jóvenes “integrados” por las situaciones particulares en las que se encuentran.

A su vez, se plantea conocer a partir de esta investigación, como estas medidas, principalmente el tránsito por el programa CECAP, han logrado o no y en qué medida la revinculación de estos jóvenes a la educación y/o al mercado laboral. Si bien se puede discriminar al colectivo de jóvenes ni-ni en diferentes categorías, para esta ocasión se focalizará la investigación en quienes no estudian ni trabajan pero participan de forma activa en el mercado de trabajo, en tanto buscan activamente trabajo, los cuales representan un 30,4% de la población de jóvenes ni-ni en su conjunto. Considerándose fundamental para estos procesos, conocer la mirada del sector empresarial respecto a esta población, ya que si bien la política pública es la encargada en este caso mediante el programa CECAP de sentar las bases para que se dé la revinculación, el papel de los empresarios tiene incidencia en el acercamiento de estos jóvenes al mercado de trabajo.

### **Antecedentes de investigación**

En América Latina, la población joven es afectada por diversas situaciones, principalmente por la exclusión social y visiones estereotipadas, vinculadas fuertemente al caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan (Rodríguez, 2008).

A su vez, referido al sistema educativo y el mercado de trabajo, las múltiples transformaciones que allí ocurren como también en las pautas culturales dominantes, impactan significativamente en el proceso de transición de éstos a la vida adulta.

Las políticas públicas de juventud, para Rodríguez son muy limitadas, ya que funcionan bajo el paradigma de la construcción de espacios específicos para la juventud y con enfoques fuertemente centrados en la consideración de los mismos como grupo de riesgo. Sin embargo, lentamente se está proponiendo operar con enfoques estratégicos con una perspectiva generacional, teniendo en cuenta que son sujetos de derecho y actores estratégicos en el desarrollo, enfrentando las desigualdades generacionales, para lo que se propone fortalecer y transformar el rol del Estado en la construcción de

sociedades más prósperas, democráticas y equitativas; fomentando realmente la inclusión de estas generaciones, principalmente la de quienes no estudian ni trabajan.

Respecto a la desigualdad intergeneracional en la inversión de recursos, los jóvenes sufren esta desigualdad porque tanto las políticas públicas en general como la inversión de recursos públicos en particular, están desigualmente repartidos entre generaciones (Rodríguez, 2008, pp, 4). Si bien se presentan particularidades según cada país de la región, en general se constata una muy baja inversión en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, conjuntamente con una importante inversión en la población adulta.

Las políticas públicas en toda la región, también presentan limitaciones asociadas a estar sustentadas en viejas prácticas que no logran responder los actuales desafíos a los que se enfrenta esta población. La categoría de jóvenes ni-ni, según Rodríguez, debe ser tomada para un análisis de forma particular pero no aislada del conjunto de la población joven, ya que de ser así, quien estaría reproduciendo las lógicas de exclusión dentro de esta población sería el Estado mediante sus acciones.

Las dos dimensiones protagonistas en esta población son la educación y el empleo, por tanto se plantean ciertas acciones a llevar a cabo en cada una de ellas con el fin de revertir la situación.

En el campo de la educación, la enseñanza secundaria ha sido catalogada como una de las principales políticas públicas de juventud, significativamente importante ya que los mayores procesos de socialización se dan entre pares, debido a que la inserción de tecnologías aumenta la brecha existente entre profesores y estudiantes. Estos factores son ignorados por la educación media, siendo esta la etapa donde se visualiza mayormente el abandono del sistema. Referido a esto último, se plantea a las instituciones educativas como ejes protagonistas en la problemática, caracterizándolas como “desfondadas” o “estrelladas”. Instituciones que ya no generan ni infancias ni adolescencias. Es así que se está frente a verdaderos procesos de “desinstitucionalización” de aquellas entidades constructoras de infancias y juventudes como estas instituciones (Dubet, 2006, 2013; Duschatzky & Corea, 2002; Fernández, 1999). Se da cuenta así, de un distanciamiento entre éstas y las personas jóvenes, siendo menos habitables y perdiendo toda significación (Condon, González, Prego & Scarone, 2012; Chaves, 2010). Donde el sistema educativo y particularmente la enseñanza media, se ha vuelto particularmente para los jóvenes ni-ni, espacios frustrantes, con programas poco atractivos y con falta de diálogo entre docentes y estudiantes.

Por otro lado, referido al empleo, buscando la inserción laboral, *“en la segunda mitad del siglo XX, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones”* (Rodríguez, 2008, pp.13). En este sentido, las respuestas fueron “programas de aprendizaje”, con el objetivo de brindar capacitación y experiencia mezclando el aula y la empresa. Si bien estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones, fueron exitosos para jóvenes “integrados” (que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo); mientras para los jóvenes excluidos, no fue tan efectivo, ya que no reunían estas condiciones. Por esta razón, se comienza a diseñar e implementar programas de capacitación laboral para estos últimos, dando como resultados de evaluaciones, avances con limitaciones en cuanto al tipo de destinatario del programa, como también en la sostenibilidad de los mismos (Abdala, 2009). Es así, que se considera que *“definitivamente se deben desplegar “acciones afirmativas”, fomentando la contratación preferencial de jóvenes a través de la asignación de recursos de la inversión pública en infraestructura y otros mecanismos afines, para cambiar realmente la situación existente”* (Rodríguez, 2008, pp.13).

Uruguay ha tenido gran reconocimiento en la región por su amplitud en materia de derechos y un sistema de protección social avanzado, donde se vincula el significativo crecimiento económico en las últimas décadas y la tasa de desempleo más baja de la región, con altos niveles de justicia social. Sin embargo, se enfrenta a una situación socioeconómica caracterizada por la fragmentación social (de Martino-Bermúdez & Morás, 2007), siendo mayormente reflejada la desigualdad en la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan.

Finalmente, se plantea que partiendo de la denominación “ni-ni” a un fragmento de la población joven, teniendo prefijos negativos, para De Martino demuestra la falencia, la ausencia y una pronunciada ambigüedad sobre el concepto. Denominarlos de esta manera, parecería que el sujeto joven ni-ni es un “joven problema”, donde la “juventud” aparece como lo universal, mientras que la “juventud ni-ni” se muestra como lo opuesto, lo negativo. Por tanto, definir o construir un colectivo desde la negatividad, genera variados prejuicios frente a ellos.

## Marco teórico

### Política Pública

Una política pública es un *“conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales”* (Oszlack y O'Donell, 1990, pp.101). En tanto, una política pública (en este caso, la política pública de juventud) son acciones que se implementarán en un período de tiempo determinado, para finalmente ser evaluadas y monitoreadas, con el objetivo de medir los cambios esperados.

Previo a elaborar las políticas destinadas a los jóvenes, es imprescindible conocer qué concepción existe sobre esta población. Para ello, el Estado uruguayo en los últimos años se ha posicionado frente a la juventud como una categoría social que debe ser atendida como una construcción socio-histórica que varía según los contextos específicos (Balardini, 2000). De este modo, es necesario realizar la distinción entre juventud y jóvenes, donde una se posiciona frente a esta población desde la mirada de objeto y la otra, los concibe como sujetos, respectivamente. Uruguay, en los últimos años ha tenido un gran desafío en cuanto a la construcción de la ciudadanía de los jóvenes, lo cual significa considerarlos como sujetos de derecho y no como meros destinatarios de políticas.

Según Krauskopf, *“La construcción de políticas desde el paradigma de ciudadanía contribuye al avance de las políticas de juventud y ha llevado a dar centralidad a la participación juvenil y al reconocimiento de esta etapa como un importante período de desarrollo social.”* (Krauskopf, 2002, pp.24).

Tomando en cuenta también, que la construcción de la ciudadanía juvenil concibiendo a los jóvenes como sujetos, se contrapone a los paradigmas de la juventud como etapa problema y/o la juventud como período preparatorio en las políticas, lo cual facilitaba una preparación descontextualizada de las capacidades y realidades juveniles, vinculándose estas expresiones a un discurso estigmatizante frente al sujeto joven, viéndolo como problema, vulnerable al riesgo o portador del mismo (Krauskopf y Mora, 2000).

De este modo la política de juventud en Uruguay desde 2011, se posiciona desde esta concepción, identificándolos como ciudadanos plenos. Donde la base de la misma es la ciudadanía, priorizando las perspectivas integrales en cuanto al ejercicio pleno de los derechos, mediante la participación en programas y políticas de juventud. A su vez, entendiendo a esta población como actores claves en el proceso de desarrollo, orientando las políticas a la formación de capital humano y social para su desarrollo futuro. No obstante, debe tenerse presente nuevamente, la incertidumbre en cuanto a la política pública de juventud actual, la cual no ha sido planteada por el actual gobierno, desconociendo el posicionamiento del mismo frente a esta población en la actualidad.

### **Jóvenes y Jóvenes ni-ni: exclusión y vulnerabilidad**

Según Mangulis (2001), se muestra a la juventud como una categoría meramente relacionada a la edad y las capacidades del cuerpo. Sin embargo, la "juventud" se manifiesta como compleja, proclive a las ambigüedades y simplificaciones. Lo que significa, que puede verse influida por cuestiones históricas y sociales que reflejan su proceso social de construcción.

*“La noción de juventud, en la medida en que remite a un colectivo extremadamente susceptible a los cambios históricos,(...), a una condición que atraviesa géneros, etnias y capas sociales, no puede ser definida con un enfoque positivista, como si fuera una entidad acabada y preparada para ser considerada foco objetivo de una relación de conocimiento. Por lo contrario, "juventud" como concepto útil, debe contener entre sus capas de sentido las condiciones históricas que determinan su especificidad en cuanto objeto de estudio”* (Mangulis, 2001, pp 41).

Así también, esta categoría, al ser una identidad social, se forma en función de relaciones en diferentes espacios institucionales (familia, fábrica, escuela, partido político, etc.). De este modo, no existe la “juventud”, sino juventudes.

Por tanto, *“Hay distintas maneras de ser joven en el marco de la intensa heterogeneidad que se observa en lo económico, social y cultural. No existe una única juventud: en la ciudad moderna las juventudes son múltiples, variando en relación con características de clase, el lugar donde viven y la generación a que pertenecen y, además, la diversidad, el pluralismo, el estallido cultural de los últimos años se manifiestan privilegiadamente entre los jóvenes que ofrecen un panorama sumamente*

*variado y móvil que abarca sus comportamientos, referencias identitarias, lenguajes y formas de sociabilidad.*” (Mangulis, 2001, pp. 42).

Dentro de la categoría juventud cabe la diferenciación entre jóvenes y jóvenes ni-ni. La categoría de análisis “jóvenes que no estudian ni trabajan”, se define en base a preguntas vinculadas a áreas de la asistencia al sistema educativo formal y la condición de actividad. Este fenómeno no es un acontecimiento novedoso, sino que se presenta de modo más o menos constante en los últimos 25 años, por tanto la población denominada ni-ni, hace referencia a personas entre 15 y 29 años que estén en esta situación. Este colectivo se presenta bastante heterogéneo, donde al diferenciarlo en subgrupos, los más jóvenes son quienes se encuentran en una situación de “desafiliación”. Este concepto se entiende como precaria o inestable inserción en el mercado laboral, o directamente desligados del mismo y progresivamente aislados de las instituciones educativas (Katzman, 2001).

La educación siempre ha sido la vía principal de movilidad social, y un ámbito privilegiado para la integración social. También, desde esta perspectiva, esta es la institución donde estudiantes desiguales comparten espacios con condiciones iguales, teniendo en cuenta el relacionamiento entre estudiantes pertenecientes a diferentes clases sociales, con el fin de que posean desde tempranas edades, el *sentimiento de ciudadanía* que otorga la educación, junto con el sentimiento de reconocimiento de sujeto (Katzman, 2001).

El paradigma de la política de juventud uruguaya planteada para esta investigación se posiciona desde esta perspectiva, reconociendo que los jóvenes ni-ni están en una situación de desventaja y vulnerabilidad social, debido inicialmente a que no son parte de la principal institución generadora de integración y movilidad social. Existiendo también, una gran relación entre la desafiliación y hogares en situaciones socioeconómicas desfavorables. Según Katzman (2001), la desafiliación de instituciones como el mercado de trabajo o educativas, pueden asociarse a situaciones de exclusión social y/o pobreza, segmentación en el acceso a servicios básicos y cierto grado de segregación residencial.

La integración social comenzó mediante instituciones primarias como la familia y la comunidad, hasta que en la actualidad, ha ganado protagonismo la integración por medio del mundo del trabajo. Si bien Para Katzman (2005) tomando aportes de

Durkheim, *“la mayor precariedad del empleo se da en sociedades en las que ya se ha pasado del predominio de interacciones reguladas por una “solidaridad mecánica” al predominio de una “solidaridad orgánica”* (Durkheim, 1964), donde a mayor división del trabajo, característico en una sociedad bajo los criterios de una solidaridad orgánica, mayor interdependencia. Actualmente, el trabajo junto con la educación, son instituciones protagonistas en *“la integración de la sociedad, en formación de identidades y en los sentimientos de autoestima”*(Katzman, 2001). De este modo, se da cuenta de por qué los jóvenes ni-ni al no formar parte de estas instituciones, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

Castel (1997) reconstruye históricamente el concepto de vulnerabilidad, donde plantea que a fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII, se vinculaba esta categoría con vagabundos, mendigos e indigentes, los cuales estaban por fuera del ámbito del trabajo, siendo este un mandato moral y religioso. Sin embargo, a fines del siglo XVII, aparece un nuevo elemento que hace tomar *“conciencia de una vulnerabilidad de masas, diferente a la conciencia secular de una pobreza masiva”* (Castel, 1997, pp.138), aparecen los riesgos de disociación social, donde quienes cargaban con ellos al comienzo de este siglo eran los marginales, asistidos y desafiados, destacándose en este periodo la vulnerabilidad en toda la sociedad laboriosa, eliminando el carácter de vulnerabilidad esencialmente a mendigos y desafiados.

También, se considera una situación de vulnerabilidad cuando parte de esta población continúa sin cambios o se acentúan a pesar de los avances sociales y económicos. Denotándose la paradoja del aumento y despegue económico con algunos sectores industriales, comerciales y financieros concentrados, un gran progreso con expansión que genera beneficios por un lado, y la continuidad de la desigualdad entre los grupos poblacionales (Castel, 1997).

En una relación más lineal y general, la vulnerabilidad genera exclusión. Aunque para Castel, la exclusión no debe ser tomada como algo estático, ni generalizado, sino como precariedad y vulnerabilidad. Habiendo grupos debilitados por la carencia de recursos para garantizar su independencia económica y social, los cuales en última instancia caen en la exclusión pero no son grupos excluidos de forma natural.

Entendiéndose a la exclusión como proceso, y no precisamente el término exclusión de forma anticipada, determinante y estática.

Finalmente, el caso de los jóvenes ni-ni, muestra el claro proceso de exclusión, teniendo en cuenta que en algún momento estuvieron vinculados al sistema de educación (no necesariamente al empleo), y por razones expresadas previamente se desvincularon del mismo, pasando por situaciones de precariedad y vulnerabilidad, previamente a ser excluidos propiamente dicho (Castel, 2011). No obstante, cabe destacar que hablar estrictamente de estar excluido para Castel significa estar totalmente aislado de la sociedad, fuera de la misma; lo cual para él, nadie se encuentra en esta situación, salvo algunas situaciones límites como el caso de los “sin techo”, que igualmente es cuestionada su exclusión ya que tienen vínculo con los agentes sociales.

### **La educación y el trabajo como mecanismos clásicos de integración**

Para Hopenhayn (2007), los mecanismos sociales de integración e inclusión comprenden principalmente, el empleo y los sistemas educacionales, quedando en segundo plano, las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Entendiéndose que estas últimas se vinculan al impacto distributivo de la política social, buscando disminuir las inequidades existentes en términos de oportunidades y vulnerabilidad.

Para Tedesco, se crean los mecanismos o aparatos institucionales responsables de la transmisión de mensajes culturales para que se generen así, los patrones de conducta exigidos por el funcionamiento del sistema social (Tedesco, s/f).

Siguiendo esta línea, se plantea como el capitalismo industrial tuvo que buscar la alternativa de producir y postular un pensamiento «hegemónico». Como ha sido planteado anteriormente, formas de adhesión a las pautas culturales que exige el sistema. Es así que son creados los mecanismos institucionales generadores de la producción y reproducción del pensamiento hegemónico, la educación (en primera instancia, la escuela universal obligatoria para luego ampliar los grados de escolarización). *“La escuela, estaba basada en la concentración del poder del lado del emisor de los mensajes culturales, lo cual le otorgaba un fuerte poder homogeneizador e integrador”* (Tedesco, s/s, pp.30), teniendo en sus comienzos un carácter de trasmisión. Para Laïdi (2000), tomando aportes de análisis de Hanna Arendt y Pierre

Legendre, constata que *“la transmisión resulta de una articulación entre tres elementos: 1) el reconocimiento de una referencia que crea una obligación con respecto a las generaciones futuras; 2) la existencia de ámbitos institucionales donde dicha obligación tiene lugar, y 3) la aceptación de ciertas mediaciones que sólo tienen sentido porque la transmisión se inscribe en una dimensión a largo plazo”* (Laïdi, 2000, pp. 33).

En otro aspecto, el proceso de socialización tiene dos fases principales: la socialización primaria, efectuada durante la niñez y en el seno familiar, donde la persona adquiere el lenguaje, las formas básicas de interpretar la realidad y las claves del aparato legitimador de dicha realidad (lo que está bien y lo que no); y la socialización secundaria, la cual es todo proceso posterior que introduce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo de lo social (Berger y Luckman, 1995), incorporando en esta etapa los procesos de inserción a la educación.

La educación en sus inicios, primeramente con la escuela universal y obligatoria, *“cumplió su función integradora a través de la promesa de permitir a todos el acceso a los códigos de la modernidad (lectura, escritura, desarrollo básico de la racionalidad entendida como pensamiento lógico y adhesión a determinados valores y actitudes que definían el comportamiento ciudadano)”* (Tedesco, s/f).

Por otro lado, aparece el trabajo como el otro mecanismo clásico de integración. *“El trabajo como mecanismo de integración social, generador de derechos vinculados a la condición ciudadana y determinante en la constitución de identidades, es una construcción social reciente que se remonta a la segunda mitad del siglo pasado, en la sociedad industrial moderna”* (Leal, J. 2010, pp.15).

Actualmente, en la sociedad moderna, el trabajo tiene la clave en lo individual, en el ser humano libre y autónomo, a diferencia de la situación por orden jerárquico que se vivía en las sociedades por estamentos del antiguo régimen, individuos que se relacionan entre sí, donde la actividad que los vincula es el trabajo. En esta sociedad moderna, el trabajo es realizado por todos los miembros de la sociedad, en tanto que: *“quien no trabaja no existe. La sociedad no es otra cosa que trabajo social dividido (Durkheim)”* (Prieto, C., op.cit.:8). Pues en la modernidad, en el orden social que caracterizó a la misma, el trabajo llegó a convertirse en una categoría central, ya que

también quien la realiza es valorado socialmente, otorgándole prestigio, no quedando en el mero hecho del relacionamiento e interacción con otros trabajadores.

Sin embargo, esta situación comienza a presentar cierta inestabilidad en los años setenta, sufriendo una crisis, donde la cantidad de desocupados comienza a aumentar, como también las formas atípicas de contratación, apareciendo la precariedad y la vulnerabilidad. Entonces, esta situación viene a poner en juego el trabajo como mecanismo de integración y cohesión social (Leal, 2010).

Frente a esto, se cuestiona el concepto de ciudadanía, entendida ampliamente como “*la integración plena de las personas a la vida social*”, ya que no acceder a un empleo, o hacerlo pero con las condiciones del empleo post años setenta, coloca al individuo en situación de exclusión social, exponiéndose a la desintegración de la sociedad, quedando por fuera de los principales mecanismos de integración, generándose la desafiliación de los mismos.

No obstante, se debe tener presente el cuestionamiento al trabajo como herramienta para la integración social, teniendo en cuenta las transformaciones que ha sufrido este concepto durante la historia. Alonso (Alonso, 2006) plantea que desde hace dos décadas la situación económica se ha venido transformando, desde la salida de la crisis de los setenta, se ha entrado en procesos de grandes y rápidos cambios tecnológicos, enmarcados en el concepto de globalización. Lo que venía siendo aplicado en cuanto al compromiso social, teniendo presente el pacto keynesiano en el Estado de Bienestar se ha visto transformado, generándose condiciones más complejas y débiles respecto a las formas de integración social, apareciendo con mayor fuerza las expresiones de individualización y fragmentación. ¿Cómo se refleja esto en la esfera del trabajo? esta nueva situación de transformación económica genera nuevas lógicas en los ciclos del mercado, principalmente en las empresas, donde se ven reestructuradas permanentemente, generando un funcionamiento en cadena, donde los recursos laborales también se vean afectados, destacándose la constante recomposición de mano de obra, una mayor flexibilización en los mercados de trabajo, materializándose estas nuevas situaciones en la demanda de nuevos profesionales cualificados y con alta movilidad vertical y horizontal.

De esta forma, para Alonso (2004) hay un pasaje desde la “*norma regulada y colectiva de empleo*” (J.E, Alonso, 2004) a un concepto más individualizado y

segmentado de empleabilidad, donde se construyen en función de la capacidad de los diferentes grupos de adaptación al mercado, su llegada al mercado de trabajo.

Esta nueva lógica en el empleo, afecta sobre todo a quienes realizan oficios industriales tradicionales, ya que se resalta la formación y la meritocracia para acceder al mercado de trabajo. Donde a parte de los prejuicios a quienes realizan oficios industriales, también se ven perjudicados los grupos de jóvenes, teniendo presente la falta de experticia por formar parte de un grupo con corta edad para el mundo del trabajo, pero más afectados aun los jóvenes dentro de este grupo que presentan indicadores más negativos en cuanto a la educación, ya que se vuelve más inaccesible su llegada al mercado de trabajo por no poseer formación, uno de los requerimientos en la nueva lógica del mercado laboral.

Teniendo presente los grupos que acceden al empleo en la actualidad, y de la misma forma el ejercicio del empleo actual, se lo cuestiona a este como herramienta para la integración social. Hasta no haberse llevado a cabo las grandes y rápidas transformaciones en el mundo del trabajo, este generaba relacionamiento entre los trabajadores, traduciéndose en la integración. Hoy, la situación ha cambiado, dándose una mayor dispersión e individualización de los trabajadores, poniendo en juego el concepto de integración.

Las juventudes latinoamericanas en la actualidad disponen de condiciones favorables para su desarrollo en diferentes espacios de la vida, ya que poseen niveles más elevados de educación formal y mejor manejo de las nuevas tecnologías, algo determinante para el desarrollo económico y productivo, mayor adaptabilidad a los contextos que van surgiendo, como también mayor esperanza de vida, en comparación con las generaciones de jóvenes antecesoras a estas. Sin embargo, también presentan una serie de obstáculos que impiden el aprovechamiento pleno de estas ventajas, obstáculos que predominan como problemas de inserción laboral, donde a pesar de los cambios culturales y sociales, aún el trabajo sigue estando asociado a un mecanismo de integración social, siendo fundamental también al momento de generar autonomía en las personas, sobre todo en los jóvenes (Cepal, 2006).

Recientemente, se han manifestado cambios en la demanda laboral, dirigidos a favor de la mano de obra más calificada, debido principalmente al cambio tecnológico. En este contexto, Weller (Cepal, 2006) plantea que a priori esto significa

una ventaja para las nuevas generaciones teniendo presente el papel importante que actualmente tienen las tecnologías de la información. Por tanto, debido a lo planteado anteriormente por Machinea (Cepal, 2006), cabría suponer que los cambios tecnológicos, organizacionales y sectoriales favorecerían a los jóvenes. Mientras que la población adulta se vería en un escenario complejo frente a estos cambios tecnológicos y la dificultad de adaptarse a las rápidas transformaciones. Sin embargo, a finales de la década de los 90 y principios de la década siguiente, se observó que si bien algunos de estos aspectos favorecieron en parte a la población joven, principalmente en aspectos referidos a mitigar la brecha existente en la participación laboral de hombres y mujeres, viéndose más estrecha ya que a partir de la demanda de mayor mano de obra calificada la participación de las mujeres (teniendo presente los mayores niveles de educación, tasa que ha ido en aumento en los últimos años) aumentó en el ámbito laboral, no se han visto grandes modificaciones de acuerdo al aumento de la participación laboral del conjunto de la población joven.

### **Objetivo general:**

Conocer qué efectos ha tenido la política pública de juventud en el Departamento de Salto en los últimos 5 años, en la revinculación de jóvenes ni-ni a los mecanismos clásicos de integración.

### **Objetivos específicos:**

Indagar la concepción existente sobre los jóvenes ni-ni desde el programa CECAP.

Conocer los obstáculos a los que se han enfrentado los jóvenes egresados del programa CECAP al momento de insertarse al mercado formal de trabajo.

Conocer los obstáculos que se les han presentado a los egresados del programa CECAP al momento de la revinculación con el sistema educativo formal.

Conocer las percepciones existentes sobre los jóvenes y en particular sobre los jóvenes ni-ni desde la perspectiva de los empresarios.

## **Pregunta problema**

¿Qué efectos ha tenido la política pública de juventud en el Departamento de Salto en los últimos 5 años, en la revinculación de jóvenes ni-ni a los mecanismos clásicos de integración?

## **Hipótesis**

La política pública concibe a los jóvenes como una población en riesgo, por tanto las acciones tomadas son referidas a la creación de espacios específicos buscando la contención y alejándolos de estas; en materia de educación, no logran ser atraídos por los programas educativos generándose el abandono, y referido al trabajo, no cuentan con las calificaciones necesarias para la inserción al mercado de trabajo formal, sumando la conexión por parte de los empleadores, referida al joven sin responsabilidad frente al trabajo.

## **Estrategia metodológica**

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, fue seleccionado el programa CECAP. Programa dirigido a la población denominada ni-ni, teniendo en cuenta que sus objetivos son reconectar a estos jóvenes al sistema educativo formal y/o al mercado laboral, brindándoles formación y capacitación para lograr una rápida inserción en los mismo. A través de la construcción de categorías teóricas, teniendo en cuenta los objetivos de la investigación, serán analizados los fragmentos expresados por los entrevistados, con el fin de vincularlos con los conceptos utilizados en dicha investigación.

En primera instancia se observó la perspectiva institucional, mediante la realización de entrevistas a técnicos del programa (Ver anexo 2.1). Luego, fue observada la mirada de los jóvenes, a partir de entrevistas a participantes egresados de CECAP (Ver anexo 2.2). Y en una tercera instancia, se entrevistó a referentes del sector empresarial de la Ciudad de Salto (Ver anexo 2.3), teniendo presente los tres sectores productivos.

Las entrevistas a los técnicos fueron realizadas para conocer la concepción existente sobre la población objetivo del programa, considerando que la respuesta brindada por la política pública, parte de dicha concepción. Es así, que fueron entrevistados cuatro técnicos dedicados a los talleres o como referentes educativos.

Para la instancia de diálogo con los egresados, las entrevistas fueron realizadas a partir del diseño de bola de nieve y por conveniencia. Se ha tomado esta decisión, debido a que esta población no presenta un fácil acceso, por tanto, a partir de estos diseños se pudieron generar lazos con mayor facilidad para obtener la selección de jóvenes entrevistados. Los siete jóvenes entrevistados han sido de diferentes barrios de la Ciudad, logrando tener diferentes perspectivas debido a las diversas situaciones socio-económicas en las que se encontraban, lo cual se considera un factor incidente en algunas desvinculaciones. Fueron elegidos integrantes de promociones previas al 2018, a los efectos de que haya transcurrido un tiempo para observar alguna modificación en su situación. Esto así, con el fin de saber si luego de transitar por el programa, se han vinculado nuevamente al sistema educativo formal o han tenido algún acercamiento al mercado de trabajo. También, en las entrevistas se buscó conocer como ha influido el pasaje por el programa, logrando obtener expresiones referidas al lugar que tiene la educación en sus vidas luego de haber transitado por tal proceso, como también, haciendo referencia al significado que estos le otorgan al trabajo.

Finalmente, se consideró importante sumar en la investigación la voz de quienes demandan empleo, siendo el sector productivo un factor incidente en este fenómeno en el entendido de que si los jóvenes transitan por programas que promuevan la revinculación con el ámbito educativo o con el mercado laboral, pero llegado el momento de su inserción, ésta no es llevada a cabo por obstáculos del sector productivo, el procesos de revinculación se ve truncado. De esta forma, conocer la voz de los diferentes sectores productivos se consideró importante, llevándose a cabo entrevistas a representantes de empresas de la Ciudad de Salto, pertenecientes a los tres sectores productivos, el agropecuario, el manufacturero y el sector de servicios, logrando obtener siete entrevistas al respecto. Fueron seleccionadas algunas empresas de la Ciudad de Salto, mediante el diseño por conveniencia, para luego lograr contactarse con sus representantes en la medida de lo posible. Si bien se habían propuesto tres entrevistas de cada sector, se logró alcanzar un caudal de siete entrevistas, donde dos fueron al sector agropecuario, ya que se decidió no realizar entrevistas a los escritorios rurales, debido a la escasa cantidad de personal que trabaja en estos establecimientos; dos al sector manufacturero, a causa de la no respuesta de algunas empresas; y tres al sector de servicios, cubriendo el sector hotelero tanto de la ciudad como de la zona termal.

## Resultados

### Desvinculación y revinculación al sistema educativo formal

En este apartado podrán ser apreciadas dos cuestiones: por un lado, la problemática que presenta el sistema educativo formal, denotando la desvinculación de estos jóvenes del mismo, debido a la existencia de programas poco atractivos, generándose procesos de distanciamiento entre la institución y el joven. Por tanto, éstos se dirigen a programas de educación no formal, destacando el apoyo, la motivación y la menor exigencia, cuestiones que no son encontradas en la educación formal. Por otro lado, es expresado el significado que le dan los jóvenes a la educación, principalmente haciendo referencia a una etapa a transitar para la obtención de un empleo.

En las entrevistas se pudieron apreciar las razones por las cuales los jóvenes se han desvinculado del sistema educativo formal, por qué en algunos casos se han revinculado, mientras que en otros ese proceso no se ha dado. También, se da cuenta del contexto socioeconómico del que provienen, ya que a partir de los relatos brindados, se encontró alguna conexión entre las razones de su desvinculación y las diferentes situaciones desfavorables en las que se encuentran, donde la vulnerabilidad y la exclusión son protagonistas.

*“Tuve que dejar porque estuve casi tres meses con la inundación y ya había perdido casi todo, no tenía cómo venir, fue por eso que dejé” (Joven, mujer, 16 años).*

Por otro lado, a partir de los relatos obtenidos se observan las razones de la desvinculación y la elección de CECAP. Primeramente, en la línea institucional del sistema educativo, se plantea como el programa de educación formal no es atractivo para estos jóvenes. Tomando aportes de Rodríguez y De Martino, las instituciones educativas son protagonistas en la problemática de la desvinculación y los obstáculos que surgen al momento de la revinculación. El sistema educativo formal debería tener una imagen atractiva, que cautivara y generara procesos sostenibles en la concurrencia al mismo, para que no se recurra a la elección de estos programas de educación no formal por tener menor grado de exigencia curricular. A su vez, relacionando lo planteado por Rodríguez con lo obtenido en las entrevistas, se expresa que existe un distanciamiento entre las instituciones educativas y las personas jóvenes, generándose que éstas cada vez recurran menos a las instituciones formales, perdiéndose así, el

significado socializador e integrador que tiene la educación como institución (Condon et al .,2010, 2012).

*“Me pareció que no era tan exigente como en el liceo” (joven, mujer, 16 años).*

*“Cuando estaba en el liceo (...) estaba re en otra, y cuando empecé a ir al CECAP, ya habían más cosas para hacer (...), construcción, peluquería, era distinto, no como en el liceo que tenías que estar todo el día sentado” (Joven, varón, 17 años).*

*“Cuando yo iba al liceo, me gustaba ir pero por otro lado no me gustaba...pero en CECAP cambió todo, me apoyaban mas, me ayudaban más, viste que no es tanto como en el liceo que entras y salís, allá (en CECAP) teníamos los referentes (educativos), te sentís con más apoyo” (joven, mujer, 16 años).*

*“Era medio difícil el liceo, y en CECAP eso no pasa, en CECAP como que tenes mas apoyo, te entienden más, en el liceo al ser muchos no encontras esa atención” (joven, varón, 19 años).*

*“En el liceo no tenía una atención como tenía en el CECAP, en el liceo era distinto porque vos vas y sigue y siguen y siguen y vas quedando para atrás, algunos que tienen bocho van y pasan” (joven, varón 17 años).*

*“En CECAP es muy distinto a lo que te dan en el liceo, si precisabas algo, los educadores ya estaban ahí, en el liceo ni bola te dan” (Joven, varón, 17 años).*

No obstante, los jóvenes reconocen la importancia de la educación, viéndola como una etapa necesaria de transitar para la obtención de un trabajo, entendiéndola como un pasaje a la vida adulta, asociando esta etapa a una etapa de preparación y transición a la vida adulta. Sin embargo, aseguran en repetidas oportunidades, no sentirse atraídos por diferentes circunstancias.

*“Hoy en día me dí cuenta que tengo que estudiar para ser alguien en la vida, para el día de mañana tener un trabajo” (joven, mujer, 16 años).*

*“Si vos no estudias y no te esfuerzas, nunca vas a conseguir nada “(Joven, varón, 16 años).*

*“Es importante, para mañana ser alguien en la vida, para poder trabajar” (Joven, mujer, 19 años).*

*“Es importante estudiar para después poder trabajar, porque si no tenés estudio no podés trabajar” (Joven, varón, 18 años).*

*“Si no estudias no sos nadie, no tenes trabajo, no tenes nada, el estudio es lo primero” (Joven, varón, 17 años).*

*“Estudiar para mi es lo más importante que tengo, para mi es estudiar nomás, yo quiero estudiar para terminar para tener un buen futuro. Por ejemplo, yo siempre cuento que cuando entre al CECAP a mi no me gustaba estudiar, yo iba al liceo y no encontraba el apoyo que te dan en el CECAP, como que siempre nos hablaban y ahí yo empecé a estudiar y no deje más” (Joven, mujer, 17 años).*

Asimismo, se destaca el hecho de los que han relatado que se han revinculado al sistema educativo formal, lo han hecho en parte porque el programa CECAP ha motivado dicha revinculación, principalmente, realizando el vínculo con el centro educativo luego del egreso.

### **¿Formación y capacitación para el mundo del trabajo?**

En este apartado, primeramente se presenta a nivel general el no cumplimiento del objetivo del programa referido a la inserción al mercado laboral, ya que el total de los entrevistados no se encuentra trabajando o buscando trabajo en el momento de la entrevista. No obstante, hay una joven que está realizando una pasantía en el programa, ya que continuó sus estudios en el área de la gastronomía, es la única joven de todos los entrevistados que se ha acercado a los objetivos del programa.

*“Estoy haciendo una pasantía de estudiantes en CECAP de ayudante del cocinero porque fui alumna de CECAP, entonces este año me llamaron, hago 3 horas por día y es una ayuda económica” (Joven, mujer, 17 años).*

Por otro lado, son expresadas las proyecciones que tienen los jóvenes referidas al trabajo, vinculadas en menor cantidad a los talleres experimentales brindados en CECAP, ya que otros hacen referencia a trabajos no relacionados a las herramientas brindadas en dicho programa.

*“Deje de estudiar y estoy por empezar a trabajar, tengo que esperar para ingresar a la escuela militar” (Joven, varón, 19 años).*

*“Ahora yo en 2 meses cumplo los 18, y me voy a ir para el cuartel nomás. Como te digo, hace rato quiero entrar al cuartel” (Joven, varón, 17 años).*

Según relatos de los jóvenes egresados de CECAP, se demuestra su no participación en la PEA (población económicamente activa), quedando por fuera de la participación en el mercado laboral, siendo ésta la primera evidencia de que uno de los objetivos del programa no está siendo cumplido.

Si bien en CECAP se dictan talleres experimentales para tener un primer acercamiento al mundo del trabajo, el énfasis del programa es en la revinculación al sistema educativo formal, dejando de lado el objetivo de rápida inserción laboral. En los talleres experimentales, los jóvenes tienen un primer acercamiento en áreas como construcción, belleza, gastronomía, etc, dejando en claro que en el programa no se brindan cursos de capacitación ni talleres, por ende el joven con ese mínimo acercamiento a estos trabajos no estaría “capacitado” para comenzar a vincularse con el mundo del trabajo. Este escaso acercamiento a estas áreas, genera un interés para que en caso de continuar los estudios y luego vincularse al mercado laboral (a lo que apuesta el programa), sea teniendo como base lo incursionado en el programa, también como forma de motivación en ciertas áreas.

*“La gente piensa que acá se dan talleres y no. Los talleres son 2 horas por semana. Acá es todo curricular, y los talleres acá nadie sale recibido de nada...es una introducción un asomarse al taller para ver de qué se trata y ese taller que tanto lo puede estimular. Sobre todo en el estimular, se ha dejado por ejemplo trunco un proceso, acá se busca que puedan hacer un producto y que puedan terminarlo y es la primer cosa que contribuye a la autoestima. Son capaces de comenzar y terminar un producto pero tampoco se da todo, están un semestre en cada taller...si vemos que alguno en la peluquería le gusta bueno vamos a ver qué pasa y durante todo el semestre vamos viendo si hay otro taller que se despierta y si no, después empezamos a conversar con él la posibilidad de que su continuidad educativa sea el taller de belleza en UTU” (Referente educativo, hombre).*

Tomando aportes de Ernesto Rodríguez,CECAP está inserto en la corriente de “programas de aprendizaje”. Esto ha surgido en la segunda mitad del siglo XX, donde se diagnosticaron altos niveles de desempleo y subempleo juvenil, debido a la no capacitación y escasa experiencia laboral, por tanto se respondió con programas de este tipo, mezclando el aula y la empresa, en una cuestión de praxis entre la teoría y la práctica. Esta respuesta ha sido efectiva frente a la integración pero de forma parcial, es decir, solamente para el caso de los jóvenes integrados, ya que estos cuentan con la posibilidad de invertir años en estos programas, debido a estar insertos en un contexto familiar y social más favorables para iniciar estos procesos (Rodríguez, 2008), mientras

que para el caso de los jóvenes ni-ni no ha resultado así, no generándose el acercamiento o vinculación con el mundo del trabajo.

En la misma línea, otro caso es el chileno, donde se han diseñado estos programas teniendo como población objetivo a jóvenes excluidos, desarrollando y ejecutando programas desde un “enfoque de demanda” (respondiendo la necesidad de las empresas) y no con un “enfoque de oferta” de lo que las instituciones de formación brindaban. Todas estas experiencias apuntaban también a generar las herramientas necesarias para ejercer el derecho ciudadano del joven, y no solo enfocado en la capacitación para el mercado de trabajo, sino teniendo también una formación social. Las evaluaciones realizadas (Abdala, 2009) muestran mejores resultados, pero también varias limitaciones, principalmente en la sostenibilidad de los mismos. En el caso de CECAP no hay una evaluación de la demanda de las empresas para brindar los talleres experimentales, son similares a los cursos existentes en UTU, para que de este modo la continuidad educativa sea hacia la formación de oficio, sin una búsqueda a responder las necesidades de las empresas, o apuntando a la continuidad educativa terciaria/universitaria (IFD, CERP, UDELAR).

*“La primera experiencia experimental la tuve en CECAP, y me gustó para hacer acá en UTU después” (Joven, varón, 16 años).*

*“Estoy haciendo tercero, terminando el ciclo básico en UTU de gastronomía” (Joven, mujer, 16 años).*

*“El año que viene tengo pensado trabajar y estudiar de noche, puedo continuar con gastronomía ahí en la UTU” (Joven, mujer, 19 años).*

*“Estaba en la UTU, en primero de construcción...Pienso volver y seguir estudiando, pienso seguir construcción” (Joven, varón, 18 años).*

*“Quiero seguir en la gastronomía, quiero hacer el profesorado. Tenía pensado terminar UTU acá y después irme para Montevideo, a hacer allá y después seguir en la parte de gastronomía, me gustó desde el principio ahí en el CECAP” (Joven, mujer, 18 años).*

De hecho, algunos referentes empresariales de la Ciudad de Salto han expresado la intención de que estos programas conozcan las realidades de las empresas y haya cierta articulación entre estas y lo brindado por el mismo, con el motivo de que al

momento de los jóvenes salir a ofertar su trabajo, estén preparados según las necesidades del mercado en ese momento.

*“Me parece no debería ser un programa único general, sino que habría que ver las características de cada uno de los sectores y hacer programas más específicos para determinados sectores, no es lo mismo el sector de la construcción, que el sector turismo, que el sector hortícola, tenes dinámicas distintas, tenes necesidades distintas, tenes realidades distintas. Entonces me parece que habría que dentro de un gran programa buscar apuntar a cosas específicas” (Empresario, sector agro exportador).*

Finalmente, según los relatos obtenidos, algunos jóvenes manifestaron cierta proyección de vincularse al mundo del trabajo en la línea de los talleres experimentales, tales como belleza, gastronomía y construcción, motivados e incentivados por el propio programa para continuar de este modo su proyección educativa, mientras que otros han manifestado proyectar su etapa laboral en otras áreas, sin incidencia del programa en su elección.

Concluyendo, con aportes de Rodríguez, se reafirma el planteo de estos programas como “soportes” en los aspectos sociales de esta población frente a la exclusión social, dejando de lado el objetivo en este caso de la inserción en el mercado de trabajo. Planteándose el aporte a partir de las discusiones tomadas en cuenta para esta investigación, la posibilidad de incluir en las bases de programas de este tipo, el trabajo conjunto con el mundo laboral, rescatando la posibilidad de generar vínculos con los sectores empresariales para así materializar el objetivo de la rápida inserción laboral.

### **CECAP como espacio de contención. La perspectiva de la política pública**

A partir de testimonios de los jóvenes egresados del programa y de técnicos entrevistados, se visualiza al programa CECAP predominantemente como un espacio de contención, quedando en segundo plano los objetivos de “reinserción al sistema educativo formal” y “formación y capacitación para el mercado laboral”. A priori, desde algunas expresiones de los técnicos del programa, es un espacio de contención, donde esta población se aleja de situaciones como “la esquina”, el vínculo con las drogas, las “malas juntas”, etc; desde la óptica de los jóvenes, aparece el sentimiento del apoyo, la contención, el “estar”, mostrando también una notoria diferencia y comparación entre la educación secundaria y el programa.

*“(…)en CECAP como que tenes mas apoyo, te entienden más, en el liceo al ser muchos no encontras eso” (Joven, varón, 19 años).*

*“En el liceo no tenía una atención como tenía en el CECAP, en el liceo era distinto porque vos vas y siguen (...) y vas quedando para atrás, algunos que tienen bocho van y pasan” (Joven, varón, 17 años).*

Desde la perspectiva del programa como espacio de contención son planteadas dos líneas, por un lado, este tipo de programas como algo general en toda Latinoamérica, donde Uruguay no es un caso aislado ya que han habido varias experiencias similares, habiendo semejanzas en el diseño, la metodología y los resultados. Por otro lado, poner en cuestión la política pública, la mirada del Estado hacia estos jóvenes inmersos en la pobreza, la vulnerabilidad social y en situaciones de desafiliación.

América latina, históricamente es un continente caracterizado por la desigualdad social (Jacinto, C, 2001), desde el período colonial hasta la actualidad, presentando altos niveles de fragmentación. La diferencia de oportunidades educativas y laborales, y la inequitativa distribución del ingreso constituyen fenómenos estructurales, agregándose a esta situación la nueva realidad de la globalización y los procesos de apertura económica, donde se ve reforzada la desigualdad social.

El Banco Mundial para el 2016 en América Latina, expresaba que uno de cada cinco jóvenes estaba en esta situación, siendo alrededor de 20 millones. De esta forma, se logra visualizar cómo esta situación está presente en todos los países del continente en mayor o menor medida, lo que lleva a tomar acciones a nivel estatal para revertirla y generar las condiciones para que se logre la reversión de las situaciones en las que se encuentra esta población.

De este modo, en el recorrido de esta investigación han sido planteados diferentes casos de programas dirigidos a estos jóvenes, donde CECAP no es ajeno al contexto regional, con características particulares en cuanto a la implementación.

CECAP como espacio de contención desde una mirada de los jóvenes, es un espacio donde se sienten cómodos, apoyados, incentivados y escuchados.

*“En el CECAP te re apoyan, son re buenos” (Joven, varón, 16 años).*

*“Cuando nosotros íbamos, necesitábamos algo y ellos siempre estaban y siempre nos hablaban” (Joven, varón, 16 años).*

Según los técnicos, entienden el contexto de estos jóvenes y destacan las acciones del programa en cuanto al apoyo y la contención, más que en el plano educativo curricular, poniendo en duda en algunos casos la revinculación al sistema educativo formal, pero de igual forma destacando en varias oportunidades el espacio donde los jóvenes se alimentan, reciben apoyo en temas específicos, reciben atención, están en presencia de nuevos espacios y nuevos hábitos, etc.

*“CECAP como espacio de contención me parece que está re bueno, de ahí no se a la inserción, es otro paso súper gigante que no estoy tan seguro que se dé, pero si está bueno como espacio de contención, al menos para eso, de recibir a los gurises, ellos tienen comedor al mediodía, capaz si no comen durante el día, ahí tienen merienda tienen almuerzo” (Técnico tallerista, hombre).*

*“El programa permite trabajar más libre, contempla otros aspecto de los gurises, son gurises que viven en situaciones súper complejas, y algo que está re bueno son los referentes educativos, ellos tiene muy en cuenta la situación familiar y personal...entender que son gurises que tienen muchas faltas, faltas en la atención hacia ellos, situaciones económicas súper jodidas y de ahí viene un poco la integralidad, de no evaluar al guri en una materia en cómo se desempeña en matemática sino entender un poco toda la situación y acompañarlo en ese proceso” (Técnico tallerista, hombre).*

*“Población vulnerable, y no es solo por lo económico. Indudablemente, lo social es un contexto que pesa muchísimo, familias donde los padres o madres no siempre están presentes... donde los jóvenes han sido educados por sus abuelos, entonces, por ahí pasa que fallece el abuelo y ese joven, que su referencia ha sido el abuelo, está con padres que no lo entienden y él tampoco entiende a los padres” (Técnico tallerista, hombre).*

*“El referente, su mayor herramienta es el vínculo, se vincula con el joven, logra la confianza con el joven, trata de mejorar su aspectos personales, que tiene que ver tanto como desde la higiene como hasta el hábito, su forma de moverse en otros ámbitos que le son desconocidos y ayudarlo a andar por lugares o espacios donde nunca ha andado. Puede ser una empresa, un ámbito artístico, ir a visualizar un hecho artístico, o conocer una empresa porque nunca se animó o porque tiene un preconcepto de esos lugares, y que una vez que los empieza a practicar ayuda a su crecimiento” (Referente educativo, hombre).*

De esta forma, los objetivos que se plantea CECAP no se cumplen a un corto plazo, posterior al egreso del programa. Desde este punto de vista, se podría poner en cuestión el accionar del Estado respecto a la mirada sobre estos jóvenes, y como han sido las acciones tomadas hasta el momento. Según lo expresado en las entrevistas, se lo plantea como un espacio que busca alejar a los jóvenes de zonas de riesgo (conflicto,

drogadicción, violencia, etc); como también, generar los espacios faltantes en otros lugares como sus hogares o centros educativos.

Tomando aportes de Rodríguez, se plantea la idea de la no existencia de políticas públicas destinadas a esta población. Sin embargo, esta crítica genera el debate de la focalización, teniendo en cuenta que la creación de políticas focalizadas, podría generar más exclusión de la ya existente. Por ende, se podría generar un apartado dentro de la política pública de juventud actual, teniendo en cuenta la situación y el contexto de esta población, conociendo que los resultados tanto para el caso uruguayo como para la región, no han sido favorables al momento de la evaluación.

De este modo, la mirada del Estado sobre estos jóvenes, no se basa en la idea de sujetos de derecho, protagonistas y actores en el desarrollo, sino como jóvenes en situación de riesgo social creándose espacios para que concurren, dejando en un segundo plano la inserción al mundo del trabajo y al sistema educativo. Si bien la intención en base a esta perspectiva es disminuir la cantidad de jóvenes en situaciones de riesgo social, exclusión, discriminación, estigmatización, desafiliación, las iniciativas existentes hasta el momento no han demostrado grandes avances. Los cambios y avances que han habido desde la creación de los dos planes de juventud, han sido mayoritariamente para la población de “jóvenes integrados”, como lo plantea Rodríguez, en la dicotomía entre jóvenes integrados y jóvenes excluidos, donde estos últimos no han sido alcanzados por los procesos de inclusión, ciudadanía y derechos a los que apuntan estos planes para toda la población objetivo. Debido a que los jóvenes integrados como fue planteado anteriormente, presentan contextos más favorables que los jóvenes ni-ni para transitar por este tipo de programas, generándose así que estos últimos no logran ser destinatarios de estas iniciativas, o sí, pero en menor medida y con problemas de sostenibilidad debido a su contexto.

Concluyendo, se denota una desconexión en el ciclo de la política pública. Ya que en la etapa de diseño, son planteados ciertos objetivos que al momento de la ejecución, son modificados, demostrando una inconsistencia en la implementación, entre la formulación y la ejecución. En la formulación del programa son planteados los objetivos referidos a la inserción educativa y la capacitación para el mercado laboral, y finalmente, el programa termina apuntando a la contención de los jóvenes, trabajando el apoyo, la motivación, los derechos, la ciudadanía, las responsabilidades; dejando en un segundo plano la (re)vinculación a la educación y el mundo del trabajo.

## **Jóvenes ni-ni, según el sector empresarial de Salto**

Para el desarrollo y análisis de este apartado, se tomará el último objetivo específico, referido principalmente a las concepciones con las que cargan los encargados del sector empresarial de Salto, al momento de opinar sobre la población joven y particularmente la población de jóvenes ni-ni.

Primeramente, se considera necesario manifestar que los encargados de expresar la voz del sector empresarial han sido en su mayoría jefes de recursos humanos o de la empresa en su totalidad, y a su vez, la gran mayoría de estos entrevistados, acumulaban como mínimo 8 años (en algunos casos mayor cantidad de años) en la empresa. El tamaño de las empresas entrevistadas es variado, donde oscilan entre empresas de 6 empleados con características fuertemente asociadas a la zafralidad, hasta empresas con una plantilla estable donde se aproximan a los 600-700 empleados.

En cuanto a los requisitos al momento de la contratación, prima la expresión de “las ganas de trabajar” y el “ser buena persona”, viéndose ambas cargadas de subjetividades del empleador, ya que es difícil la medición de estos conceptos, asociándose el último a referencias de otros empleadores. Sin importar en algunos casos, la calificación del trabajador, principalmente en trabajos con contratos zafrales. Por otro lado, la edad no es un requisito excluyente a simple vista para el sector empresarial, y la experiencia tampoco es protagonista, aunque sí se puede adelantar que una vez que se analizan en profundidad los diferentes testimonios, se puede apreciar una importante carga valorativa frente a esta población, la cual explícitamente no es expresada.

*“En la horticultura es casi el mismo perfil de trabajadores, con poca capacitación, poco nivel de estudio y una mano de obra más bien precaria, si particularmente este último año lo que he tenido es mano de obra bastante joven para lo que es lo normal” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Experiencia sin duda pero creo que lo principal es calidad de persona” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Apuntas más a que sea buena persona y que después el hábito de trabajo o la capacidad del trabajo lo vaya incorporando, obviamente que si ya tiene una experiencia mejor, si es un muchacho joven también es mejor por el tipo de trabajo uno busca a veces que no tenga problemas de salud o algo que lo limite pero depende también la necesidad del momento, si estas en un momento de pico de zafra o con alguna producción que hay que trabajarla rápidamente, lo que venga” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Nosotros intentamos que tengan experiencia en lo que nosotros hacemos, en otro packing por ejemplo, después tema sexo, edad, no nos interesa” (Gerente, sector agropecuario).*

*“Nosotros hacemos una evaluación psicológica que nos da algunos elementos adicionales para trabajo en equipo, trabajo bajo presión, movimiento repetitivo, hay gente que no tolera bien el trabajo en espacio confinado, gente que se siente más cómoda en espacios abiertos (...). La actitud respecto al trabajo, hay gente que no tiene el hábito de” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

*“Sobre todo es la proactividad, la creatividad y las ganas” (Empresaria, sector de servicios).*

*“Es muy importante que tenga buena referencia” (Empresario, sector de servicios).*

Si bien en esta investigación se ha planteado teóricamente que la población joven posee la virtud de un mejor relacionamiento con las tecnologías, lo que significaría una ventaja frente a la población adulta, a partir de las entrevistas realizadas se pudo analizar que no es algo que determine la contratación de una persona joven. Se reconoce que los jóvenes tienen mayor adhesión a las nuevas tecnologías pero no garantiza su contratación por tener esta cualidad. Para los casos entrevistados, las diferentes tecnologías ya sean Tics o automatizaciones en la producción, son un beneficio para la propia empresa o la asistencia al trabajador, sin influir en la contratación del personal, su capacidad frente a las tecnologías. Dejando en claro también por parte de los empresarios, que no se aplica una sustitución del personal por la maquinaria, sino más bien es un apoyo en la producción, dándose la transformación del empleado a operario de la máquina sin perder su fuente de trabajo.

*“Evidentemente hay que ir dando lugar a la tecnología y a las automatizaciones y eso va mucho de la mano con incorporar gente más joven, entonces los gurises hoy vienen y no les tenes que explicar cómo funciona una computadora, cómo funciona una planilla de Excel, y yo me siento más cómodo con eso pero bueno hay que ver” (Gerente, sector agropecuario).*

*“Depende para que sector sea, por ejemplo, hay gente que me gusta verla más proactiva, joven y hay toda una parte de innovación y tecnología que es fundamental y eso lo maneja mucho más la gente joven, pero en realidad te digo, no he encontrado el perfil que buscaba, no me han convencido los CV que he recibido ni la gente que he entrevistado, no están preparados para lo que es tecnología en la parte de hotelería, la gente no conoce las plataformas de ventas, los motores de reserva, un montón de tecnología que en realidad los chiquilines no conocen, no están preparados, entonces eso lo tengo tercerizado” (Empresaria, sector de servicios)*

*“Máquinas clasificadoras, y después ta herramientas de trabajo en la medida de las posibilidades se van incorporando, lo que no hace esto no tiende a mermar la contratación de personal sino alivianar el trabajo de las personas que trabajan, (...) en vez de decir cambio un empleado por un herramienta, lo que le doy es a ese mismo empleado es una herramienta para facilitar el trabajo o para optimizar el trabajo, difícilmente te diría que se sustituye” (Gerente, sector agropecuario)*

*“Tenemos algunas automatizaciones dentro del mismo proceso, fueron incorporadas en el 2014 una de las últimas automatizaciones que incluimos, el año pasado incluimos*

*una automatización en el volcado pero que no sustituye tan directamente mano de obra, sino que la acompaña” (Gerente, sector agropecuario).*

*“(…) Tiene que ver con la gestión y no tanto en la operativa, en la operativa se puede comprar un máquina nueva o puedes cambiar una forma de trabajar, pero el impacto de Tics es más en la gestión que otra cosa, (...) el recibo de la gente que ahora lo tiene en su teléfono y no lo tiene más en papel, la capacitación de las Tics es en gestión y es a cargo de la empresa” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

*“Hay automatismo pero básicamente para algunos sistemas de producción. Hay incorporación de tecnología si antiguamente se empujaban medias reses a cuerpo y ahora es una máquina, que programa el tiempo y eso. Se han unificado las áreas de administración en un solo departamento al tener varias plantas. Igualmente no ha habido grandes cambios en cuanto a la cantidad de personas, no ha influido demasiado en ese sentido. No es que se haya reemplazado gente, momentáneamente se reemplaza 1 puesto o 2, que dejan de hacer tareas de empujar pero surge otro puesto” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

Teniendo en cuenta que desde la salida de la crisis de los setenta se ha entrado en procesos de grandes y rápidos cambios tecnológicos, dados por el proceso de globalización. El compromiso social existente en ese momento teniendo como base el pacto keynesiano en el Estado de Bienestar se vio transformado, generándose así otras condiciones más complejas y débiles respecto a las formas de integración social, apareciendo fuertemente los conceptos de individualización y fragmentación. Esta nueva situación, genera nuevas lógicas en los ciclos del mercado, afectando el funcionamiento de las empresas que se reestructuran permanentemente, lo cual por el propio dinamismo del mercado también afecta los recursos laborales, desencadenando en la constante recomposición de la mano de obra y mayor flexibilización (peores condiciones de trabajo), materializándose en nuevas situaciones de demanda en profesionales más cualificados y mayor movilidad en el personal. Esta situación de un empleo más individualizado y segmentado, genera mayor competencia entre quienes ofrecen su mano de obra, donde su llegada al mercado de trabajo se construye en función de sus propias capacidades. Frente a esto, aparecen los conceptos de meritocracia, carrera dentro de las empresas y otras expresiones más coloquiales como “ganar”, “proactividad”, “ponerse la camiseta de la empresa” o el “empleado del mes”, expresiones que denotan una competencia entre los potenciales trabajadores, en búsqueda de ese puesto de trabajo tan inestable al que se exponen mayoritariamente quienes no poseen formación, uno de los mayores requisitos en esta nueva lógica del mercado laboral. En este aspecto, no solo se ven perjudicados quienes carecen de formación, sino también los diferentes grupos en desventaja, tales como la población joven, por su falta de experticia al formar parte de un grupo con corta edad para el

mundo del trabajo, pero más afectados aún los jóvenes dentro de este grupo que presentan indicadores más negativos en cuanto a educación, haciéndose casi inaccesible su llegada al mercado de trabajo. Esto se visualiza en algunas expresiones de los empresarios, destacando mayoritariamente el concepto de meritocracia detrás de algunas expresiones, como también el responsabilizar al propio grupo de jóvenes en diferentes situaciones, por no poder acceder al mundo del trabajo.

*“La industria es la que tiene los problemas de percepción, de machismos, de prejuicios, y demás que y no tanto las empresas. Es más una cuestión estructural de la industria, Las limitaciones en cuanto a prejuicios en cuanto a un montón de cosas vienen más pautas sobre procesos históricos de la industria que en cualquier otra cosa, los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, y otros grupos x pueden estar afectados por esa cultura y no tanto por otro tipo de restricciones” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

*“En nuestro rubro falta formación (...)no la formación académica sino por ejemplo si hablamos de una mucama, es una chica joven o un chico joven que sepa tender bien una cama, están faltando habilidades básicas, yo lo que digo es que la gente no hace las tareas básicas en su casa entonces después cuando contratas a alguien tenes que enseñarle desde que tendes la cama hasta como barrer, entonces a veces me quedo más con el que es más proactivo o el que demuestra más interés y el que tiene más energía en el trabajo, que el que está más formado” (Empresaria, sector de servicios).*

En cuanto al programa CECAP, según los empresarios no tienen conocimiento sobre el mismo, más que haber escuchado su mención en algún momento. Al no conocerlo, podría ponerse en duda si es un factor incidente el tránsito por este programa al momento de la contratación de estos jóvenes, adquiriendo alguna capacitación, ya que en algunos casos se manifestó que no importa la formación que le brinden en el programa, volviendo a hacer hincapié en el hábito de trabajo, sin tanta importancia en la formación brindada en el programa.

*“Lo he sentido nombrar, no lo conozco en profundidad, tampoco en la empresa lo hemos aplicado” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Desconozco del todo como funciona, pero sería interesante informarnos y poder participar. El motivo sería justamente dar oportunidad a esa población joven” (Jefa de Recursos Humanos, sector de servicios).*

*“Puede ser sí que contratemos jóvenes de ese programa. Yo digo, el que tiene ganas es el que más sirve, CECAP no CECAP, después se ve eso pero que tenga ganas” (Empresaria, sector de servicios).*

*“No no conocía, lo he escuchado hablar pero nunca entre en detalles” (Empresario, sector manufacturero).*

*“Me han presentado alguno de este programa pero no recuerdo en general...es bastante limitada, nuestra contratación y demás porque se da por referidos, en su mayoría muchas veces oficiales que tienen 20 años en la empresa me dice, che tengo tal muchacho que laboró conmigo en tal lugar y es bueno y le damos una oportunidad por referido porque tiene un impacto mejor en la plantilla” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

*“Nosotros tenemos el problema que estamos obligados por ley en un montón de obras que trabajamos en contratar los peones del Ministerio de Trabajo, entonces eso nos limita un poco el margen de maniobra, (...), no puedo hacer mucho. (...) y bueno, la otra limitante es cuál es la asociación de esa persona a la industria, que es una limitante que es bastante compleja también, para el directorio de la empresa para sus propios compañeros, y para el sector en sí, es un sector bastante duro para los cambios” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

Más allá del no conocimiento existente sobre el programa por parte de los empresarios, en algunos casos se han manifestado comentarios positivos, vinculados al trabajo de algunos sectores con este programa para darle una oportunidad a estos jóvenes, realizando de esta forma un trabajo en conjunto entre la política pública y los sectores productivos, generando así, ciertas alianzas o vínculos en pro de ambas partes, pero mayoritariamente fomentando la vinculación de estos jóvenes al mundo del trabajo, teniendo en cuenta las necesidades laborales del sector empresarial.

*“(...) me parece no debería ser un programa único general, sino que habría que ver las características de cada uno de los sectores y hacer programas más específicos para determinados sectores, no es lo mismo el sector de la construcción, que el sector turismo que el sector hortícola, tenes dinámicas distintas, necesidades distintas, realidades distintas. Entonces me parece que habría que dentro de un gran programa buscar apuntar a cosas específicas” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Me parece que se podría trabajar en conjunto. Para mí es muy necesario que la política pública trabaje complementariamente, bueno no complementariamente, que articule con lo privado para que este tipo de programas lo que te digo sean exitosos, porque sino generamos un gran programa o un programa general pero después cuando lo quieres aterrizar a los distintos programas no en todos aplica” (Empresario, sector agropecuario)*

*“Nosotros de manera informal hemos generado algunas especies de alianzas a veces por profesores nuestros conocidos de UTU que nos van trayendo permanente gente que puede tener un perfil para trabajar en el taller, o pueden dar una mano en mantenimiento, entonces tener una alianza así para mi sería espectacular y no tendríamos, al revés sería un beneficio para nosotros, me interesaría conocer mucho más por supuesto de que se trata eso, y después ver qué perfil va saliendo de chiquilines ahí, ver si alguno de esos oficios, capaz que algunos más que otros empiezan a encuadrarse dentro de lo que nosotros necesitamos” (Gerente, sector agropecuario).*

Estas expresiones se asemejan a lo planteado por Ernesto Rodríguez en un caso chileno. Programas similares a CECAP donde se trabaja en conjunto con las empresas,

en términos de “demanda” de estas últimas. Esto así, con el motivo de que exista una relación entre la formación brindada en estos programas y las necesidades del mercado laboral, para que al momento de que los jóvenes egresados de estos programas se enfrenten a la búsqueda de trabajo, no se vean obstaculizados por la desconexión entre la formación que poseen y las necesidades del momento del mercado laboral. Si bien se considera una alternativa posible como solución para el problema de la vinculación de estos jóvenes al mercado laboral, debiera ser aplicado un control a estas alianzas o vínculos existentes, ya que podría ser peligroso que estos programas concluyan ejecutándose en función meramente de las necesidades del mercado. Más bien debería ser un trabajo en conjunto donde la Política Pública planteara las condiciones de esas alianzas al momento de las negociaciones necesarias para llevar a cabo el trabajo conjunto.

Ultimando en el análisis, de la misma forma que se consideró importante el estudio de la concepción existente de estos jóvenes desde el programa por ende desde la política pública, ya que esta determina la planificaciones y ejecución de la misma, también es considerado importante conocer las percepciones que poseen los empresarios sobre este grupo poblacional, generándose un lazo entre esta concepción y las razones de las contrataciones.

Si bien se ha manifestado la existencia de jóvenes en todas las empresas entrevistadas, cuando se consultó los lugares que ocupaban, la mayoría de los testimonios apuntaron a puestos de trabajo menos calificados, deliverys, auxiliares, mucamas, personal de servicio, destacándose en menor medida la existencia de no más de 2 jóvenes en algunos casos, en puestos de injerencia como encargados o técnicos.

*“Tengo un par de ellos efectivos, y los zafrales por lo general por la dinámica de trabajo tienden a ser personas jóvenes” (Empresario, sector agropecuario).*

*“El perfil es gente de la industria y con oficio, medios oficiales y oficiales en su máximo más o menos el 70%, el 30% es gente sin experiencia, pueden ser peones y demás, que ahí capaz es gente que el 80% son de la industria y el 20% no son de la industria” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

Otro análisis que pudo ser rescatado, es la pérdida de cultura de trabajo instalada fuertemente en variados discursos, aludiendo la responsabilidad a la escuela o los padres.

*“Hemos perdido cultura del trabajo, en nuestro sector hay 2 cosas, una es el joven menor de 18 años que hoy las empresas en tienden a no contratar por cualquier tipo de problema legal o incluso se prefiere no contratar, ahora ya jóvenes mayores de edad nuestro sector es sabio de esa demanda por lo que te decía, mismo el trabajo, por la juventud porque en definitiva si yo lo tomo va agarrando la dinámica de mi empresa, no es un sector que tampoco requiera grandes capacidades para que aprendan, entonces alguien capaz que nunca trabajó en 2 semanas esta capaz casi ya al mismo ritmo o el mismo nivel de los que ya estaban, a ver obviamente si tiene voluntad y ganas de trabajar” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Un poco responsabilidad de los padres, (...) me parece que hemos impuesto la cultura del mucho derecho y pocas obligaciones, entonces ahí puede ser que los padres también somos un poco responsables de no exigir un poco más, antes era normal que llegaras de la escuela y te ibas a trabajar a colaborar, ahora difícilmente se haga, entonces uno por más que no sea a ver un trabajo obligatorio había la cultura de que tenías que ganarte lo que necesitabas y hoy eso se ha perdido mucho” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Está faltando un poco de cultura del trabajo, hay que retomarla, es una realidad, si vos tenes un chiquilín que pasa 24 horas al día, sácale 8 horas que debe descansar y las otras 16 sin hacer nada, yo pienso que está más propenso a algunos vicios que hoy abundan que no es lo mismo para ese chiquilín que trabaja, o que estudia y que trabaja o que estudia, porque tiene la cabeza ocupada. Me parece que hay que tratar de que si pudiera hacer las dos cosas sería bueno, si pudiera estudiar sería bueno y en el caso de no poder estudiar, trabajar me parece importante, lo que no podría pasar es no hacer ninguna de las dos cosas, habría que apuntar o habría que tener programas que apunten a que no tengamos niños, jóvenes ociosos totalmente” (Empresario, sector agropecuario).*

*“Ahí me parece que la pregunta es qué falla, y capaz que hay políticas de estado que se podrían reforzar para eso, hay políticas de educación que claramente fallaron en el pasado y que están impactando hoy, y te hablo de pasado, bastante más largo, el problema del alejamiento de ciertos valores tiene un contenido que ya es la generación anterior, los padres de estos pibes que en algún lado soltaron la mano. A mí me enseñaron a laburar de chico y no tengo mucho misterio con eso entonces creo que viene por ahí la cuestión. (...) yo he tenido chicos que vienen acá a una entrevista de chinelas y remeras remangadas y short de baño, y me contesta cuando pregunto porque vinieron, porque me mandó mi padre, (...) hay algo en la generación que no está bien, hay algo que ya es estructural no es 1 o 2 y pasa acá pasa en Montevideo pasa en otros lugares, porque nosotros tenemos presencia en 15 departamentos y los veo en todos lados” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

Se aprecia una fuerte relación entre la figura joven y el poco compromiso o la poca responsabilidad. Los testimonios referidos a los jóvenes como grupo poblacional que no tiene compromiso no son testimonios que logran rescatarse a simple vista en las entrevistas, sino que al principio se plantea la intención de contratarlos en la medida de lo posible, buscar dar oportunidades, etc; sin embargo, hurgando en los testimonios es notoria esta relación, y otras tales como el requisito de la experiencia para adquirir el puesto de trabajo, lo cual condiciona la contratación de una persona joven partiendo de estos pre conceptos y la poca experticia de un grupo que recién comienza su proceso en lo laboral. Es plausible de identificar en los testimonios, las contradicciones entre la

primera expresión de la contratación sobre jóvenes y expresiones más cercanas a la figura del joven sin compromiso.

*“hemos contratado jóvenes, pero claro depende la tarea que le vayas a asignar, hay tareas que son posibles potenciales primeros trabajos y hay otras que no, los lugares donde el requerimiento previo es 0, tranquilamente” (Gerente, sector agropecuario).*

*“Buscamos personal joven, con liceo finalizado en lo posible, con experiencia en el área que estamos buscando” (Jefa de Recursos Humanos, sector de servicios).*

*“Nosotros lo que tratamos de adecuarnos es al puesto a cubrir. Hay muchos puestos que son para jóvenes que van a acceder a una carrera a una formación, que van a tener oportunidades de crecer y formarse. Pero hay puestos que hay situaciones que tenemos que tomar personas con responsabilidad con familia porque tienen un índice muy superior de asistencia, esas personas tienen más responsabilidad que el que es soltero, con el que tenemos problemas con el ausentismo” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

*“La juventud de hoy tiene una aversión importante al empleo y es una complejidad, digamos hay ciertos valores con respecto al trabajo y demás que se han perdido en el tiempo, por lo menos desde mi punto de vista y se nota en las entrevistas que hago y en las selecciones claramente, tenes gente de 23 años que ha tenido 10 empleos y esos ya es una muestra de cómo la generación toma el empleo como la generación toma la responsabilidad y bueno hay problemas” (Jefe de Recursos Humanos, sector manufacturero).*

*“Entre 14 y 29, tengo la auxiliar contable y 2 chicas en recepción. Pero busco jóvenes siempre, pero también con eso otro que te digo, si no son proactivos si no son gente dispuesta, prefiero alguien que ya haya trabajado o que tenga otras necesidades, o cosas que hacen mantener ese ritmo por necesidad” (Empresaria, sector de servicios).*

*“A veces es difícil con las connotaciones que tiene nuestro trabajo poner a algún chiquilín que a veces tenemos que trabajar hasta las 3 de la mañana, a veces se hace más complejo que con un padre de familia por ejemplo. Sobre todo por las responsabilidades, pero tampoco tengo porque encasillarlos” (Gerente, sector agropecuario).*

Sin embargo, en la minoría de los casos, se asocia esta situación de la población de jóvenes que no estudian ni trabajan, como la situación a la que llegan quienes no tuvieron ciertas oportunidades, como también destacando la falta de contención. Reforzando estas expresiones, la visualización del programa CECAP como un espacio de contención ante otras problemáticas como la falta de empleo o la falta de formación curricular.

*“Muchas veces no tienen las oportunidades, y además tampoco buscan activamente trabajo” (Jefa de Recursos Humanos, sector de servicios).*

*“Previo a la pandemia, en febrero estuve haciendo los trámites de 2 chicos jóvenes a través del INAU para contratarlos en el hotel, porque los vi bien, son compañeros de fútbol de mi hijo, son niños con muchas necesidades, y los vi con ganas de hacerlo, realmente tenían ganas. Yo creo que no es ni que no quieren estudiar ni que no quieren*

*trabajar. A veces suele faltarles todo el otro sostén emocional, contención para que lo puedan hacer. Yo te explico un tema que lo vengo, hasta 6to año de escuela las cosas funcionan bastante bien, tienen una maestra que los contiene todo el horario, o medio horario pero es una maestra que los sigue desde el primer día de clase hasta el último día de clase, el que no va a tiempo completo va al club de niños, tiene la comida que no dan en la escuela, el ómnibus gratis. Llega a primer año del liceo y el niño se queda, sin la comida, sin la contención, sin el ómnibus, sin nada, entonces en la peor edad 13 años el niño es como que lo largan al vacío” (Empresaria, sector de servicios).*

*El año pasado me pasó que venían acá a casa estos chicos que iba a contratar que debían muchas materias de varios años, los empiezan a trancar en el liceo, los cambian de grupos, viven en lugares muy lejos que es complejo llegar en hora y los gurises se empiezan a desmotivar, empiezan a dejar de ir hasta que abandonan el liceo, quedándose en la esquina o entrando en cualquier otra cosa. (...) venían acá a casa esos chiquilines. Fue ponerlos a estudiar y fue que ellos se motivaron, se preocuparon de a qué hora venían, que traían, etc. En setiembre fueron a dar el examen de matemática, salvaron todos. En ese mismo momento era el de segundo de matemática, había uno que tenía que darlo, y no le dieron la chance de modificar el horario, entonces ahí ya ves que los van acorralando a los gurises, tuve que llamar a un conocido para acomodar eso y lo pudo dar. Lo hicieron al examen y salvaron. Que fue eso? Sentarme con ellos un par de horas y les cambio la motivación. Para mí al que no estudia ni trabajo lo que le falta es contención, apoyo, sustento y cariño. Y pasaron a existir porque después estos chicos son lo que con 15 años están en esa situación y trabajan en negro en una chacra, en invernáculos, expuestos a toda esa situación que no es denigrar ese trabajo sino que no son buenas las condiciones”(Empresaria, sector de servicios).*

*“Supongo en algunos casos un montón de oportunidades debe pasar, a mi me pasa a diario de que en algunos casos no tienen la oportunidad. Entrás como en un círculo vicioso de no trabajo porque no me dan trabajo, no puedo estudiar porque en realidad necesito trabajar pero tampoco... entonces a veces me da un montón de lastima no poder contratar gente que vos ves que lo necesitan pero nosotros tenemos un cupo determinado y hasta ahí vamos” (Gerente, sector agropecuario).*

*“A veces me pasa con chiquilines que son así, que seguramente entren dentro de este rango, yo que se tienen 25 años no estudian, no trabajan pero están buscando activamente trabajo, entonces no es lo mismo esa etiqueta que escuchas que se pone vo este loco no estudia ni trabaja como si fuera haragán, que en realidad el loco no ha tenido todas las herramientas como para poder desarrollarse de la mejor manera y no encuentra un fuente laboral que lo tome”(Gerente, sector agropecuario).*

*“En cuanto a nuestra experiencia respecto a gente joven, hemos tenido de todas las experiencias, buenísimas porque nos han tocado gurises con un montón de empuje con ganas, y también hemos tenido de las otras de gurises sin responsabilidades, sin un montón de cosas, que son los chiquilines que cobran la quincena y al otro día no vienen porque claro las responsabilidades son más efímeras” (Gerente, sector agropecuario).*

Finalmente, se concluye este apartado expresando las principales cuestiones que afloraron respecto a los jóvenes desde la perspectiva del sector empresarial. Se destaca mayoritariamente la meritocracia tanto para conseguir el puesto de trabajo como también, una vez conseguido el puesto se lo debe “ganar” y cuidar la estabilidad del mismo, toda responsabilidad recae sobre el trabajador. Por otro lado, si bien en los testimonios se expresa la idea de contratar jóvenes, en su mayoría se solicita

experiencia, con la justificación de la necesidad de algún conocimiento previo para cubrir puestos puntuales. Otro resultado a partir de las entrevistas es que hay una fuerte asociación en las voces recolectadas entre la figura de joven y la poca responsabilidad, el poco hábito de trabajo y cierta puesta a prueba al joven que intenta ingresar al mundo de trabajo, siendo una percepción bastante negativa frente a esta población, generando mayores obstáculos al momento de la contratación. Y finalmente, se denota el poco conocimiento del sector empresarial de programas como CECAP, lo cual a simple vista es un aspecto negativo para la vinculación de los jóvenes egresados del programa con el mundo del trabajo, tanto por el desconocimiento como por la carga valorativa que hay sobre ellos, generándose la dificultad de su integración mediante el trabajo.

## **Conclusiones**

Luego de haber transitado el proceso de investigación durante este tiempo, se lograron visualizar algunos aspectos y conclusiones respecto a la revinculación de los jóvenes ni-ni y su relación tanto con el programa CECAP y los sistemas educativo y laboral, como también afirmaciones referidas a los obstáculos que estos tienen al momento de afrontarse a la búsqueda de empleo, obteniendo testimonios del sector empresarial de la Ciudad de Salto.

A su vez, en el desarrollo de este apartado final, se contrastaran los resultados con los objetivos de la investigación y la hipótesis de la misma. Teniendo presente los cuatro objetivos de esta investigación: Conocer qué efectos ha tenido la política pública de juventud en el Departamento de Salto en los últimos 5 años en la revinculación de jóvenes ni-ni a los mecanismos clásicos de integración, como objetivo general. E Indagar la concepción existente sobre los jóvenes ni-ni desde el programa CECAP, conocer los obstáculos a los que se han enfrentado los jóvenes egresados del programa CECAP al momento de insertarse al mercado formal de trabajo, conocer los obstáculos que se les han presentado a los egresados del programa CECAP al momento de la revinculación con el sistema educativo formal y conocer las percepciones existentes sobre los jóvenes y en particular sobre los jóvenes ni-ni desde la perspectiva de los empresarios, como objetivos específicos. Recordando la hipótesis de esta investigación: La política pública concibe a los jóvenes como una población en riesgo, por tanto las acciones tomadas son referidas a la creación de espacios específicos buscando la contención y alejándolos de estas; en materia de educación, no logran ser atraídos por los programas educativos generándose el abandono, y referido al trabajo, no cuentan

con las calificaciones necesarias para la inserción al mercado de trabajo formal, sumando la conexión por parte de los empleadores, referida al joven sin responsabilidad frente al trabajo. Esta se afirma, ya que a partir del análisis de las entrevistas, se observó que el programa CECAP predominantemente apunta a la contención, en términos de educación, los jóvenes plantearon por sobre otros aspectos, la poca atracción de los programas de educación media para retenerlos en ella, eligiendo este tipo de programas, en términos laborales no cuentan con las calificaciones necesarias para la inserción al mercado de trabajo formal, debido a su situación de desafiliación con el sistema educativo, y finalmente los empresarios asocian en gran parte la figura del joven con la falta de responsabilidad.

El programa CECAP, si bien tiene como objetivos la inserción al sistema educativo formal y la capacitación y formación para el mundo del trabajo, a priori no son llevados a cabo. Principalmente, se observa que el programa cumple un rol de contención para los jóvenes, donde los objetivos referidos a la revinculación al sistema educativo formal y al mercado laboral que aparecen en la etapa de diseño, al momento de su implementación, toma protagonismo la contención y la búsqueda del alejamiento de esta población de “zonas de riesgo”. Observándose así, una desconexión en el ciclo de la política pública, existiendo una inconsistencia entre la formulación y la ejecución del programa, ya que en la etapa de diseño se plantean objetivos que en la etapa de implementación son modificados, obteniendo finalmente un programa que apunta a la contención, trabajando el apoyo y la motivación, los derechos, la ciudadanía y las responsabilidades, donde en la práctica reconectar esta población a la educación y el empleo no son los ejes protagonistas.

En materia de educación, se visualiza que los jóvenes, independientemente de manifestar que el sistema educativo no les es atractivo, reconocen el aporte y la relevancia de la educación, expresando ideas referidas a educarse para ser “alguien” en la vida y prepararse para la obtención de empleo.

En cuanto a las capacitaciones laborales, en CECAP se dictan talleres experimentales para tener un primer acercamiento al mundo del trabajo, donde estos no son cursos de capacitación ni de formación, por ende el joven con este mínimo acercamiento, no logra obtener las herramientas suficientes para comenzar a vincularse con el mundo del trabajo.

Al considerar que los objetivos del programa a corto plazo no están siendo cumplidos, es necesario cuestionar las medidas tomadas por el Estado hasta el momento. A priori, la mirada institucional sobre esta población, no se vincula al concepto de sujetos de derecho, protagonistas y actores en el desarrollo, sino son vistos como jóvenes en situación de riesgo social. Por tanto, son creados estos espacios para que ellos concurren, dejando en un segundo plano la revinculación al mundo del trabajo y al sistema educativo formal, apuntando más a hacerle frente a las diferentes situaciones de exclusión social.

El sector empresarial de la Ciudad de Salto, da cuenta de las cargas valorativas con las que cuentan al hablar de esta población, lo cual condiciona al momento de su contratación, siendo un factor incidente e influyente en su desarrollo y proceso de integración social. Aparecen conceptos como meritocracia y competencia en términos de formación y “*ganas*” al momento de obtener un puesto de trabajo, y posteriori la sostenibilidad del mismo, utilizando los mismos métodos entre el personal. A su vez, la latente problemática de la edad y poca experiencia como obstáculo para la obtención de un puesto de trabajo o condicionantes, obteniendo un empleo de baja calidad. Por otro lado, aparece con gran énfasis la idea del joven sin compromiso laboral y con poca responsabilidad, buscando en los padres o el sistema educativo una explicación y culpabilidad al respecto. Es así, que se concluye en observar al propio sector empresarial como un obstáculo para la población joven y su búsqueda de empleo, ya que se plantea tanto de forma explícita como implícita en las entrevistas, valoraciones negativas respecto a esta población y su relación con el mercado de trabajo. De esta forma, se generan círculos viciosos, donde los jóvenes no buscan trabajo porque no poseen cualidades que satisfagan las necesidades de la demanda laboral en ese momento, y a su vez los sectores empleadores no los contratan por falta de experiencia, falta de formación y prejuicios asociados a su característica de joven.

Se considera que los cambios y avances que se han visto desde la creación de los dos planes de juventud, en primera instancia, no han demostrado grandes modificaciones para la población de jóvenes que se encuentra fuera del sistema educativo formal y del mercado laboral. Seguidamente, han sido mayoritariamente para la población de “jóvenes integrados”, los cuales están en condiciones de invertir años en el pasaje por estos programas, jóvenes que pertenecen a un contexto familiar y social adecuado para hacerlo; quedando por fuera los menos integrados, ya que no han sido alcanzados por los procesos de inclusión, ciudadanía y derechos a los que apuntan estos

planes para toda la población en su conjunto. Se da cuenta así, que existe una mirada genérica de la población joven, sin contemplar las especificidades de la misma, remarcando que la situación de la población denominada ni-ni debe tener respuestas diferentes a las de la población joven en su conjunto, no aislandola pero si contemplando sus particularidades.

Después de haber culminado el proceso, llegando a esta instancia, entrevistas y lectura mediante, se puede concluir en algunos aspectos centrales referidos a esta investigación. Primeramente, la presentación del programa CECAP como un espacio de contención para jóvenes en situación de vulnerabilidad social, dejando en un segundo plano la inserción al sistema educativo formal y la capacitación y formación para el mundo del trabajo. Estando frente a una brecha de implementación en la política pública, existiendo una inconsistencia entre la formulación y la ejecución del programa, dado que en la práctica se difiere mucho de los objetivos planteados por definición en el programa. A su vez, se plantea la problemática de la educación, en cuanto a su poca atracción para estos jóvenes, aunque estos igualmente visualicen el aporte y la relevancia de la educación, expresando ideas de la educación como preparatoria para el desarrollo de su vida personal y laboral a futuro. En lo laboral, los talleres dictados en el programa, apuntan a un mero acercamiento de estos jóvenes a esos oficios y no a la acumulación de conocimiento y capacitación para postularse a la obtención de un puesto de trabajo, convirtiéndose en insuficientes para las exigencias y demandas del mercado laboral. Concluyendo, como se ha planteado con anterioridad, el cuestionamiento a las medidas tomadas por el Estado. Ya que a priori, la mirada institucional sobre esta población, se aleja del concepto de sujetos de derecho, protagonistas y actores en el desarrollo, viéndolos como jóvenes en situación de riesgo social, creándose estos espacios para hacerle frente a la exclusión social.

Finalmente, a partir del tránsito de este proceso y habiendo adquirido ciertos conocimientos en cuanto a otros casos puestos en práctica en la región, y en base a evaluaciones de otros programas similares, se pueden realizar algunos planteos de cara a diversas alternativas como soluciones a esta situación. Tomando como protagonista al programa CECAP para el caso de esta investigación, se plantea la posibilidad de un trabajo en conjunto con el sector empresarial de la Ciudad, con el control por parte del Estado y bajo las condiciones del mismo, esto así para garantizar, como ha sido planteado en el desarrollo de este documento, la protección a estos jóvenes y el no uso

de los mismos en función del mercado laboral, sino un trabajo conjunto donde la formación y preparación de los mismos sea en consonancia con las demandas del sector empresarial. De esta forma, se podrían romper algunos preconceptos existentes en este sector, mediante el trabajo de formación y capacitación en ambas partes (tanto desde el programa con los jóvenes como en las diferentes empresas). Entendiéndose este planteo como un aporte y no una solución mágica a la problemática, ya que como se ha planteado esta es de carácter multidimensional, donde la educación y en particular las dificultades existentes en la educación media son de gran protagonismo en este fenómeno. Por tanto, y concluyendo, si bien el fenómeno es complejo de ser tratado y solucionado, se cuentan con algunas herramientas para aportar a la discusión, buscando el camino para que estos jóvenes no carguen y sean foco de otras problemáticas sociales que los afectan por estar en la situación de vulnerabilidad que los caracteriza.

## Referencia Bibliográfica

ALONSO, L.E. (2004). “La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión”, en Reis. Universidad Autónoma de Madrid pp. 21-48.

BURAK, S. (2001): Adolescencia y juventud en América Latina, en Libro Universitario Regional, editorial tecnológica de Costa Rica.

DE HOYOS, R, ROGERS, Hy SZÉKELY, M. (2016): Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades, en Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: CreativeCommons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

CASTEL, R. (1997): “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”

CASTEL, R. (2011): “Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre” en Revista Internacional de Sociología (RIS), Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre 2014, Vol. 72, extra 1, 15-24. Universidad de Jaén.

DE MARTINO-BERMÚDEZ, M. & LÓPEZ, F. (2017). “Jóvenes que no estudian ni trabajan en Uruguay: la experiencia del Programa Jóvenes en Red”. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 15 (2), pp. 861-876.

HOPENHAYN, M. (2007) “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”, en CEPAL (2007), Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, Ana Sojo y AndrasUthoff, editores, Santiago de Chile.

NALBARTE, L. (2014). “Principales Resultados Encuesta Continua de Hogares 2014”, de INE Base de datos. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/37924/ECH+2014/808d35b5-f9df-44e6-86afe4bec9f761a8>

OLESKER, D. (2011-2014): Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, de INJU MIDES

LEAL, J. (2010): Trabajo y vulnerabilidad social, en Sistema de Publicaciones Regional Norte. Universidad de la República.

KATZMAN, R. (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, en Revista de la CEPAL N° 75.

KRAUSKOPF, D (2002): La construcción de políticas de juventud en Centroamérica, en Universidad de Costa Rica.

MTSS, MIDES (2010): ¿nini? aportes para una nueva mirada, de ECH (2010) ENAJ (2013).

RODRÍGUEZ, E. (2011): Jóvenes que ni estudian ni trabajan en América Latina: entre la estigmatización y la ausencia de políticas públicas, en Revista UMBRALES del Postgrado en Ciencias del Desarrollo. Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia.

ROMERO, J. & TUBIO, M. (2019). “Análisis del mercado de trabajo del Departamento de Salto y sus conexiones regionales”, en Universidad de la República, Centro Universitario Regional – Litoral Norte, Departamento de Ciencias Sociales.

TEDESCO, J.C. (s/f): La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo.

PIECK, E. (2001): Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social, en Biblioteca Francisco Xavier Clavijero. Universidad Iberoamericana pp. 251-267.

WELLER, J. (2006). “Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral”, en Revista de la CEPAL en coedición con Mayol Ediciones S.A, Bogotá, Colombia.

## **Anexos**

### **Anexo 1**

#### **Programa CECAP (breve exposición de los lineamientos del programa)**

Es una propuesta educativa pública de carácter integral dirigida a adolescentes de 15 a 20 años que se encuentran fuera del sistema educativo formal y no trabajan.

#### **Objetivos generales:**

- Educación Integral
- Inclusión social y participación ciudadana.

#### **Objetivos específicos:**

- Reinserción y continuidad en el sistema educativo formal.
- Formación para el mundo del trabajo

#### **Áreas de trabajo:**

##### **Área formación profesional:**

Talleres experimentales (ejemplos: construcción, cuero, gastronomía, vestimenta, carpintería, peluquería).

##### **Área Conocimientos básicos:**

Trabajo en competencias básicas a nivel de matemática y cálculo. Ciclo básico de secundaria opcional.

##### **Área Referencia Educativa:**

Acompañamiento personal y grupal.

##### **Área Laboral:**

Trabajo acerca del mundo del trabajo y experiencias vinculadas a lo laboral.

##### **Área Artística:**

Mediante talleres de diferentes disciplinas (algunos ejemplos: plástica, teatro, comunicación, danza).

##### **Área Educación Física y Deportes.**

## **Anexo 2**

### **2.1 Pauta de entrevista a técnicos del programa**

#### **Presentación**

1 Nombre:

2 ¿Qué rol ocupa dentro del programa?

3 ¿Hace cuánto tiempo que es parte del programa?

4 ¿Qué tipo de cursos se brindan?

5 ¿De qué forma se dictan los cursos (brindar ejemplos: es similar a clases del liceo, escuela, modalidad solo de talleres, etc)?

6 Según la descripción del programa, tiene un carácter integral de la situación de los jóvenes que participan del mismo, ¿por qué razón se apunta que sea de este tipo y no un programa referido solamente a educación o trabajo?

7 ¿De qué forma entiende el programa CECAP la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan?

8 En cuanto a la dimensión de **educación**:

8.1 ¿Cómo se conoce cuál es la situación del joven en cuanto a la educación al momento de inscribirse al programa?

8.2 ¿Cómo se busca desde el programa, la reinserción y continuidad de los jóvenes en el sistema educativo formal?

9 En cuanto a la dimensión de **trabajo**:

9.1 ¿Cómo se eligen los cursos dictados con el fin de contribuir en la formación de los jóvenes para el mundo del trabajo?

10 ¿Hay algún tipo de evaluación de la situación de los jóvenes una vez que finaliza su paso por el programa?

### **2.2 Pauta de entrevista a jóvenes egresados del programa**

#### **Presentación.**

1 Nombre

2 Edad

3 ¿Qué año estás estudiando? ¿Trabajas también?

4 ¿Trabajaste alguna vez antes de participar del programa?

5 ¿En qué año cursaste CECAP?

6 ¿Cómo conociste CECAP?

7 ¿por qué decidiste inscribirte al programa?

8 ¿Completaste la cantidad de semestres que propone el programa? En caso de “no”, ¿en qué etapa te fuiste (semestre)?

## **Educación**

9 ¿Qué año estabas estudiando antes de participar de CECAP? (luego de CECAP continuó en ese año)

10 ¿Razones por las cuales no culminaste los estudios?

11 ¿Hoy en día, qué lugar le das a la educación en tu vida? ¿Crees que haber transitado por el programa influyó de alguna forma en que hoy tenga ese lugar la educación?

12 ¿Cómo te ves de acá a unos años referido a la educación? (seguir, terminar y dejar, etc)

## **Trabajo**

13 ¿Qué lugar tiene el trabajo para vos en tu vida? ¿Cambió esto en función de haber participado en CECAP?

14 ¿Proyección vinculada al mundo del trabajo?

## **2.3 Pauta de entrevista a empresarios del departamento de Salto**

### **Estructura y organización de la empresa**

1 Edad

2 ¿Cuál es su rol dentro de la empresa y hace cuánto tiempo forma parte de la misma?

4 ¿De qué forma es la organización (estructura del personal, organigrama) en la empresa?

### **Relaciones laborales y formas de empleo**

8 ¿En los últimos dos años, cuál ha sido el perfil de los nuevos trabajadores que ingresaron a la empresa?

9 ¿Ha presentado alguna dificultad el proceso de incorporar nuevos trabajadores? ¿Por qué?

10 ¿Cuáles son los factores que más inciden al momento de contratar nuevos trabajadores? (ej: edad, experiencia, género, etc)

11 ¿Se contratan trabajadores donde esta sea su primera experiencia laboral?

12 ¿La dinámica del trabajo, hace que sea necesario tener un flujo constante de trabajadores o es más bien estable la cantidad de personal?

13 ¿Mayoritariamente con qué tipo de contratos trabaja la empresa? (ej: por tiempo indefinido, contrato a término, etc)

14 ¿La empresa ha incorporado la utilización Tics (Tecnologías de la información y la comunicación)?

15 En caso de tener una respuesta negativa, ¿Por qué razones?

16 En caso de tener una respuesta afirmativa, ¿se capacita a los trabajadores para utilizar esta modalidad?

## **Empleo y jóvenes**

17 ¿Qué opinión tiene al respecto de la población joven y el empleo?

18 ¿La empresa cuenta con trabajadores que se encuentren dentro del grupo etario de jóvenes (entre 14 y 29 años)? ¿Qué roles cumplen en la empresa?

19 ¿En las últimas contrataciones, alguna de ellas ha sido a trabajadores jóvenes? En caso de tener una respuesta negativa, ¿por qué no?

20 ¿Conoce programas que trabajen con jóvenes que no estudian ni trabajan? Ej: CECAP o similares (En caso de desconocimiento, CECAP es un programa que depende del MEC, enmarcado en la educación no formal. Programa que trabaja con jóvenes desvinculados tanto del mercado de trabajo como del sistema educativo, brindándoles herramientas y capacitación para volver, o generar algún vínculo ya sea con el mundo del trabajo o el sistema educativo).

21 en caso de una respuesta positiva, ¿la empresa ha contratado jóvenes que hayan transitado por programas de este tipo?

22 ¿Qué opinión tiene al respecto de estos jóvenes (quienes no estudian ni trabajan) y el mundo del trabajo?

23 ¿La empresa contrataría jóvenes que hayan participado del programa CECAP? ¿Por qué motivos lo haría o por cuáles no?