

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

Una mirada hacia el empleo juvenil en Uruguay

Victoria Rivoir

Tutor: Inés Martínez

2013

Índice:

Introducción

Justificación.....	Pág.4
Objetivos general y específicos.....	Pág.5
Preguntas de investigación	Pág.5

Capítulo II. Marco Conceptual

2.1Mundo de Trabajo.....	Pág. 6
2.1.1Los diferentes regímenes de acumulación y sus repercusiones en el mundo del trabajo.	
2.1. 2Conceptualización de las políticas públicas de empleo.	
2.1.3 La perspectiva de la OIT acerca del trabajo decente.	
2.2 Empleo Juvenil.....	Pág. 22
2.2.1 Aspectos determinantes del empleo juvenil	
2.2.2 Principales características del empleo juvenil en Uruguay.	
2.2.3 Elementos para comprender la situación actual de las políticas de empleo en Uruguay.	
2.2.4Los dispositivos creados para contribuir en la implementación de las políticas.	

Capítulo III. ¿Nuestras políticas públicas consolidan trayectorias laborales hacia el trabajo decente?

3.1Reflexiones sobre la concepción de trabajo decente.....	Pág. 32
3.2Reflexiones sobre las acciones públicas relacionadas con el trabajo decente.....	Pág.36
Políticas activas de empleo	
Dialogo Nacional por el empleo	
Proyecto de ley sobre empleo juvenil	

<u>Consideraciones finales</u>	Pág 64.
---	---------

<u>Bibliografía</u>	Pág. 66
----------------------------------	---------

1. Introducción

El presente trabajo pretende contribuir al debate ya existente en torno al empleo juvenil en el Uruguay, tomando como eje de discusión el análisis de las políticas públicas de empleo.

El interés que guía esta investigación es el de reflexionar acerca del lugar que ocupa empleo juvenil en la agenda pública, y cuáles son las prácticas desarrolladas para ampliar ese lugar.

El primer capítulo expone la justificación de la elección del tema analizado, los objetivos y la pregunta que guiarán la investigación.

El segundo capítulo establece las categorías de análisis que orientan el tema a investigar, a saber: el mundo del trabajo y sus transformaciones de acuerdo a los regímenes de acumulación imperantes, la perspectiva internacional sobre trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el empleo juvenil, destacando sus características predominantes.

El tercer capítulo da cuenta de algunos aspectos centrales de la metodología de investigación aplicada, en particular, sobre la selección y trabajo con los informantes calificados. A partir de allí se analiza la información recabada a la luz de las discusiones anteriormente planteadas relacionadas con las políticas de empleo implementada en Uruguay, reflexionando a su vez en qué medida responde al “trabajo decente” propuesto por la OIT.

El cuarto capítulo presenta las consideraciones finales sobre el empleo juvenil en Uruguay, destacando puntos neurálgicos sobre el diseño e implementación de las políticas de empleo en Uruguay.

Justificación

Para comenzar, es relevante destacar la importancia de la investigación para el Trabajo Social, constituyéndose como una de sus dimensiones que posibilita la producción de conocimiento desde una visión integral de la realidad, permitiendo apreciarla en toda su complejidad, así como también abre camino al desempeño de una práctica profesional autónoma. (García. A: 2005)

Si bien, el Trabajo Social desde su origen, se vincula a la intervención en problemas emergentes de las contradicciones entre el ser y el deber ser, aún sigue siendo escasa la conceptualización acerca de los problemas sociales, desde la profesión. Esta producción de conocimiento desembocará en la autonomía real del Trabajo Social, posibilitando la ruptura de la dependencia hacia teorías de otras disciplinas.

En este sentido se considera esencial incluir la dimensión laboral como parte constitutiva de los problemas sociales, visualizándolo específicamente en la población juvenil. Es así que los problemas laborales son producto del modelo de acumulación dominante, y repercuten fuertemente en la calidad de vida de todos los trabajadores y trabajadoras, y en particular en los jóvenes.

Por esta razón, los jóvenes presentan aún mayores dificultades para insertarse en trabajos decentes que el resto de la población. Por tanto es relevante considerar el vínculo entre jóvenes y empleo en función de mejorar sus logros en la inserción laboral y por otra parte, la implicancia que tienen los jóvenes para incidir en las capacidades de desarrollo productivo del país.

Además la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que es crucial priorizar a la juventud como población objetivo que permite contribuir notoriamente al crecimiento de un país, para insertarse “ventajosamente en la globalización”. Por lo cual, el acceso en igualdad de condiciones a la educación y formación de calidad, desarrollar la capacidad emprendedora orientada a la iniciativa empresarial y un marco regulador que convine promoción y protección sin exclusión es fundamental para impulsar y mejorar las condiciones de empleo, donde se incluyen a los jóvenes (OIT; 2010).

Palabras claves: Mundo del Trabajo -Empleo Juvenil.

Área temática: El área de la investigación es la Juventud y el Mercado de Trabajo.

Pregunta Problema:

¿El diseño y líneas de acción de las políticas públicas uruguayas seleccionadas concuerdan sustantivamente con los objetivos de la OIT, en cuanto a la promoción del empleo juvenil en términos de trabajo decente?

Objetivo general:

- Estudiar en qué medida las políticas públicas de empleo juvenil en Uruguay responden a la conceptualización del trabajo decente de la OIT.

Objetivos específicos:

- Analizar la conceptualización del trabajo decente de la OIT.
- Seleccionar las políticas públicas a estudiar en la medida que aseguran y promueven la inserción laboral ya sea en el ámbito empresarial o público estatal.
- Analizar los objetivos, líneas de acción y metodología implementada en las políticas públicas.

2. Marco Conceptual

2.1-Mundo del Trabajo

2.1.1-Los diferentes regímenes de acumulación y sus repercusiones en el mundo del trabajo.

En esta sección en particular, se expondrá acerca de los modelos económicos que imperaron en las últimas décadas, ya que de ellos dependieron las diversas transformaciones en el mundo del trabajo que permitieron hablar de una nueva reestructuración productiva que dio lugar a cambios en las relaciones y condiciones laborales.

En efecto, cuando las economías de la región se encontraban en el denominado **paradigma de bienestar latinoamericano**, en marco del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones –ISI- el cual se basó en la expansión del mercado interno, favoreció una mayor distribución del ingreso a favor a las clases populares (respaldando así económicamente a los grupos más desposeído), implementó políticas de empleo que aseguraban la cohesión social, ya que la respuesta del Estado se traducía en una política que aspiraba alcanzar al pleno empleo, donde la relación laboral típica era la conservación en un mismo puesto de trabajo “para toda la vida”.

En efecto, este modelo aspiraba a que

“las redes de seguridad social dependían fuertemente de la red de seguridad laboral, esto es, seguridad en todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo”. (Lo Vuolo, R; 1998:157)

Esta seguridad se traducía en medidas regulatorias en el ingreso del empleo (políticas de salarios mínimos, subsidios a los desocupados), en el puesto de empleo (estabilidad en el contrato de trabajo), en las condiciones de empleo (higiene y salud ocupacional) y por último en la representación de los intereses del trabajo (negociación colectiva) (Ídem:159).

Dichas medidas repercutieron a nivel social donde algunos actores cobraban protagonismo, por ejemplo hubo una proletarización de las fuerzas de trabajo que llevó a la consolidación del movimiento obrero, la burguesía industrial y el rol central del Estado en garantizar y promover el desarrollo industrial.

Sin embargo, el mencionado modelo no logró los resultados esperados ya que se produjo la "crisis fiscal del Estado" no se pudo mantener el consenso distributivo en gran medida atribuida a la suba de los salarios y el gasto social, además se contrapusieron los intereses de los exportadores con aquellos que apostaban a la comercialización interna, la crisis de la balanza de pago, la clase obrera cada vez más empoderada y por tanto desafiante del orden capitalista, llevó a que se agudizaran los conflictos sociales (Lo Vuolo, R; 1998: 160)

De modo que, dicho modelo era insostenible y finalmente tuvo su fin en la década de 1970 con la dictadura militar, particularmente en nuestro país, imponiendo esta última un disciplinamiento social y nuevo marco económico promoviendo así la debacle en el sistema de políticas sociales. No obstante, continuó aumentando la deuda externa y el aumento inflacionario desproporcionado, ambas causas originaron que los organismos internacionales impusieran nuevas medidas económicas debido a que los países Latinoamericanos se vieron en la obligación de renegociar con sus acreedores nuevas formas de pago para reabrir los flujos financieros (Barba,C; 2004:94).

Por ende dichos condicionamientos económicos repercutieron a nivel social desencadenando en un nuevo ordenamiento macroeconómico que estableció un nuevo modelo de acumulación. Por tanto, se podría decir que el régimen dictatorial que vivieron varios países del cono sur, operó como bisagra entre dos modelos de acumulación primero el modelo desarrollista de carácter proteccionista y luego el modelo capitalista o del "derrame" de carácter residual (Schettini, P, Sarmiento. J;2000: 101).

Esto tuvo como consecuencia la aparición de un nuevo **paradigma de bienestar social de carácter residual**, el cual marcó una hoja de ruta alternativa y hegemónica para abordar la cuestión social; estableciendo diversos criterios y medidas para alcanzar el progreso de los países en vías de desarrollo (los países Latinoamericanos). Dichas medidas principalmente de carácter económico fueron desarrolladas en el denominado “Consenso de Washington” que proponía:

“aprovechar los recursos naturales y exportar artículos manufacturados para que los países latinoamericanos se ubicaran en una posición ventajosa en el mercado internacional (...) destacando la necesidad de que el Estado se enfocara a crear un entorno institucional favorable para el libre mercado, que mantuviera la disciplina fiscal, que impulsara la apertura de la economía, que promoviera las inversiones extranjeras, que privatizara sus activos, que desregulara los mercados y que respetara irrestrictamente los derechos de propiedad” (Barba,C; 2004:91)

Evitando el proteccionismo que caracterizó el modelo ISI que creó un sector productivo no competitivo, incapaz de proveer la generación de reservas para los países latinoamericanos. De manera que, el “Consenso de Washington” creó una agenda de reformas sociales encabezadas por el Banco Mundial (BM), FMI (Fondo Monetario Internacional) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que redefinió el escenario de los países Latinoamericanos.

Este nuevo paradigma de bienestar de carácter residual se caracteriza por la ampliación de los mercados, más allá de las fronteras nacionales dando lugar al carácter transnacional, en la medida que el Estado-Nación ya no es el único que demarca las opciones para el bienestar, alcanzando así la deslocalización debido a que el Estado de cada país, no es el único actor que decide sobre el diseño, financiación, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

Este modelo caracterizado por la globalización trae aparejado el avance de las tecnologías y la ciencia de la comunicación, dando lugar al incremento del intercambio de bienes, servicios e información y el carácter masivo de la inmigración internacional, lo cual propició un desequilibrio en las modalidades estructurales del mercado laboral, a raíz de dichas transformaciones en la economía global (Weller,J; 2009).

En este nuevo paradigma:

“Todo los elementos que configuraban la red de seguridad laboral y social se transformaron en “costos” y “rigideces” para el racional desenvolvimiento de los negocios” (Lo Vuolo,R; 1998:160).

Argumentando que dicho desarrollo científico propiciado por la globalización crea las condiciones que permitirán, no solo cubrir o satisfacer las necesidades sino construir estructuras sociales más equitativas y humanas. Debido a que, la única alternativa es la libre circulación de bienes y capitales y el funcionamiento “natural” del mercado, para la obtención del desarrollo económico y el progreso material de los países.

“cuya idea básica era que en mercados menos regulados se generarían mayores tasas de crecimiento económico, mientras que la política macroeconómica tendría como cometido evitar desequilibrios que entorpecieran la asignación eficiente de los recursos”(Weller,J; 2009:23).

De manera que el modelo propone procesos de reestructuración productiva enfocadas a:

“... demonizar el papel del Estado en la economía y a enfatizar las virtudes de la mano invisible del mercado” (Neffa et all,2009: 16).

Por tanto, las nuevas estrategias económicas están dirigidas a la apertura de mercados (permitiendo la desregularización del mismo) logrando ajustar la comercialización a la demanda y la oferta de acuerdo al interés único del mercado (Neffa et all, 2009). En efecto, el mismo mercado ofrece lograr metas macroeconómicas que repercuten en un equilibrio económico y financiero alcanzando un progreso económico, que por último, el mismo permite que se “derrame” para el resto de la población, llegando a los sectores más pobres.

“Se requerirá entonces una espera difícil para que esta etapa de postergaciones y acumulaciones casi forzadas generara un “escenario feliz” (Kliksberg, B; [s.d.]:273).

No obstante, actualmente la realidad económica, social y cultural muestra que el desarrollo de dicho modelo no ha contribuido a mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas, incrementado las

desigualdades e inequidades sociales, afectando y oprimiendo países enteros (Supervielle. M., Zapirain.H.;2009) .

Para Dominique Meda :

“... el problema fundamental de nuestras sociedades no es que merme la producción, sino los criterios de reparto de las riquezas producidas, que todos tengan su parte de los frutos del trabajo, que todavía constituye el vector esencial de la distribución de la renta y las condiciones sociales por una parte, y de la extrema fragilidad del vínculo social por otra” (Meda,D;1996: 693).

Por tanto, con respecto a la distribución de la riqueza no equitativa, se encuentra una brecha muy grande entre los países desarrollados y los emergentes, donde se acentúa cada vez más produciendo una fragmentación de la sociedad, provocando el fenómeno de la exclusión social de alguna de las capas de la sociedad que se ven marginadas y pauperizadas debido al mundo unipolar y mercantilizado que genera la globalización. Instaurando una cultura que reivindica el éxito individual, la competencia continua y el riesgo, como vía de superación y desarrollo personal y económico (Supervielle. M., Zapirain.H.; 2009).

En efecto, los nuevos lineamientos de la globalización impulsaron políticas que propiciaron la liberalización, la desregularización y flexibilización de las normas laborales (dicha carencia se entiende como una de las causas que impide que el modelo de la globalización sea más justo y equitativo) que obstaculiza o dificulta las estrategias comerciales de las empresas. Debido que estas últimas deben alcanzar tasa de rentabilidad más alta, donde los inversores internacionales y los grupos corporativos exigen minimizar el gasto u costo de emplear trabajadores y maximizar su eficacia y eficiencia productiva.

Esto dio lugar a:

“disminuciones de efectivos y la “terciarización” de una cantidad creciente de tareas en condiciones cada vez más precarias y menos protegidas. Este mecanismo, que convierte al trabajo en la principal “variable de ajuste” a tener en cuenta para no quedar invalidado en la competencia internacional, para muchos parece ineludible” (Castel. R.; 2010:80).

Por esta razón, los trabajadores deben adquirir nuevas competencias laborales y una constante formación profesional que permita ser polivalente y multifuncional, que se expresa en la intensificación de los ritmos y procesos del trabajo (Antunes,R; 2009).

Como afirma Castel (2010) dichos cambios reconfiguran el papel y los tipos de trabajo. Distinguiéndose el trabajo concretos del trabajo abstracto. Este último, requiere poner en juego competencias más personales y desempeñar nuevas tipos de tareas y nuevas formas de expresión de sí en el trabajo (mayores habilidades sociales); que no todos los trabajadores tienen la capacidad de adaptarse para hacer frente a dichas transformaciones. Por tanto, serán favorecidos aquellos que puedan reunir recursos diversos, una buena formación y capacidades de sociabilidad para afrontar situaciones cada vez más adversas. De manera que, inhabilita una parte de la mano de obra incapaz de adaptarse a las nuevas exigencias de la movilidad del mercado.

En efecto, dichas transformaciones se pueden caracterizar por una fragmentación de las tareas y la expulsión de los circuitos productivos y el asilamiento social para aquellos trabajadores que no puedan cumplir con los requerimientos del mercado. Ubicándose estos mismos como inempleables, u otro termino que utiliza el autor los "intitules para el mundo" (Castel R; 2010).

Por lo cual, esta reestructuración productiva desplaza al trabajo manual directo y es remplazado por un trabajo que requiere de la inteligencia humana o como lo denomina Lojkine (1995) la "*objetivación de las actividades cerebrales en la maquinaria*" debido a la necesidad imperiosa de lograr mayor innovación buscando en el trabajador su potencial creador. Un claro ejemplo es el eslogan de Toyota en su unidad Takaoka: "*Yoi Kangae, yoi shina(Buenos Pensamientos significan buenos productos)*" (ídem:201). Lo que nos remite a las formas contemporáneas de valor de la fuerza de trabajo.

Por esta razón, los trabajadores debieron flexibilizar sus condiciones de trabajo para lograr la inclusión y sostenibilidad del trabajo. Lo que condujo a la reducción o variación del salario en forma unilateral, los contratos por tiempo determinado llamados "contratos basura" habilitando empleos en condiciones

de precariedad (mano de obra temporal y trabajos terciarizados), las extensas jornadas laborales y no pago del tiempo extra, el trabajo informal, el desconocimiento de normas básicas de seguridad y salud, etc. Transformándose dichas condiciones laborales en las nuevas tendencias ocupacionales de los trabajadores, diluyéndose en formas más inseguras, más invisibles, más dispersas. Como contracara de las formas tradicionales de trabajo que tenían como característica: lo formal, regulado y estable (Neffa et al; 2009).

Ante todas estas transformaciones en el mundo del trabajo propuestas por el modelo del “derrame”, las mismas han demostrado que los resultados alcanzados no fueron los esperados. Debido a que no han podido revertir significativamente a la pobreza y a la desigualdad social aumentando la exclusión social a raíz de las inequidades que enfrentan algunos tramos de la población además de los crecientes problemas de desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género que no contribuyeron a la generación ni a la calidad de empleo.

La CEPAL señala que:

“el talón de Aquiles de los procesos de liberalización regional ha sido la marcada inequidad del acceso a empleo productivos y el desplome de la calidad de los programas de protección social” (Barba,C;2004:104).

Dicho escenario originó nuevos enfoques que pretenden buscar alternativas conceptuales que den lugar a una nueva mirada sobre la cuestión social y pongan en debate el diseño en las políticas sociales alejándose de lo propuesto en el Consenso de Washington. En otras palabras, se da la apertura de una **fase multiparadigmática** en la cual se proponen diversas perspectivas como por ejemplo la propuesta por Amartya Sen,¹ en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, la Cumbre del Milenio, el PNUD (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que habla de una “globalización con rostro de humano” apostando al concepto de:

“desarrollo humano sostenible, concebido como un proceso de ampliación de opciones para toda la gente, especialmente en los concerniente a la posibilidad de vivir una vida larga, sana, a tener

¹ La cual será desarrollada en el análisis debido a que su concepción es complementaria a el enfoque de la OIT en su concepto sobre trabajo decente.

educación y a disfrutar de un nivel de vida considerado decente en cada sociedad, a gozar de libertad política y de garantía de los derechos humanos” (PNUD;1997:198).

Dándole un importante papel al Estado en la garantía y promoción de los derechos humanos y el desarrollo humano.

Siguiendo la misma línea, Sojo (2002) explicita claramente *lo social debe estar en el centro y no en la periferia de la discusión sobre el desarrollo* donde los procesos de integración y bienestar social implican en primera medida la capacidad gubernamental a través de las políticas públicas, luego del desempeño económico a través de la producción y distribución y por último del potencial solidario del ámbito social.

Por otra parte, la CEPAL (2000) ha propuesto una estrategia que apunta a una “transformación productiva con equidad”, asignando la noción de calidad del crecimiento y el rechazo a la división de tareas entre las políticas social y la política económica. Señalando la promoción universal e inseparable de derechos económicos, sociales y culturales contribuyendo a la construcción de la ciudadanía social y eliminar la dualidad focalización y universalidad.

Por tanto de acuerdo a lo mencionado, en la actualidad se plantea una reorientación del diseño de las políticas públicas como respuesta a las transformaciones tanto en el plano económico, sociopolítico y cultural, ya que todo enfoque de las políticas sociales subyace una concepción del desarrollo y de cómo se articulan sociedad civil- mercado-Estado y que papel se le atribuye a cada uno.

No obstante, en la siguiente sección se desarrollará, debido a la pertinencia del tema a investigar, una conceptualización de las políticas de empleo y de las políticas de mercado laboral, donde dicha teorización del concepto claramente subyace fundamentos ideo-políticos que dan cuenta de cierta concepción de desarrollo.

2.1. 2. Conceptualización de las políticas públicas de empleo

Las políticas de empleo se definen en un sentido amplio como aquellas vinculadas al contexto económico y social de un país, y están inmersas en la conducción general de las políticas económicas y sociales, dando respuesta

en términos de estrategias a una visión de desarrollo de un país. Por tanto las políticas de empleo refieren a un nivel macroeconómico abarcando:

“desde las políticas de desarrollo productivo (que actúan sobre la demanda de trabajo) hasta las políticas de educación y protección social (que actúan sobre la oferta de trabajo)” (Mazzuchi,G;2009:75).

En esta definición se enmarcan las políticas del mercado laboral que buscan articular instrumentos (capacitación, servicios de empleo, seguro de desempleo, etc.) en función de algún propósito u objetivo (reducir el desempleo y mejorar el empleo), dando respuesta a determinadas condiciones (en un contexto de crisis económica o en una coyuntura de crecimiento) para alcanzar resultados en el mercado de trabajo (mejores y más empleo, mejores condiciones de empleabilidad, etc.). A lo largo de las décadas, se pudo ver que las políticas del mercado laboral ejecutadas luego de una crisis económica y posteriormente en la etapa de recuperación, dan como resultado un desempleo persistente. Por tanto, se optó que dichas políticas del mercado laboral sean implementadas permanentemente ante las modificaciones de las estructuras productivas que generan transformaciones en la heterogeneidad de las oferta de trabajo y en demanda de trabajo. De manera que, las políticas del mercado de trabajo refieren:

“al conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en los mercados de trabajo, con el objeto de disminuir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desocupación” (ídem: 75).

Por último, se desglosa de este concepto una amplia gama de acciones y medidas, las que se pueden clasificar en políticas pasivas y políticas activas del mercado de trabajo. Si bien se describirán a continuación los conceptos que comprenden ambos términos, solo se analizarán en el próximo capítulo detenidamente las políticas activas de empleo de acuerdo a los objetivos y fines propuesto al tema a ser investigado.

Para Samaniego (2002) las políticas pasivas del mercado de trabajo son aquellas que otorgan prestaciones a la población desempleada para la aliviar la perdida de los ingresos (seguro de paro, seguro por enfermedad, complementos salariales, etc.), mientras que las, políticas activas del mercado

de trabajo reúnen un conjunto de medidas que tienen como objetivo ayudar a los desempleados a obtener un empleo o evitar que quienes lo tienen, puedan caer en la desocupación (Samaniego; 2002:75).

Para alcanzar este objetivo, facilitar en el enlace entre los trabajadores y puestos de trabajo, contribuyen a solventar los costos de búsqueda, ayudan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados y favorecen directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las ya existentes (Perrazo, I, Rossel, C:2009).

De acuerdo a lo expuesto a continuación se desarrollará la concepción de la OIT sobre el trabajo decente, por varias razones: por un lado, su expertis a nivel internacional, por otro: dicho enfoque propuesto por la OIT se tomará como punto de referencia para el análisis sobre las políticas de empleo implementadas en Uruguay, como Estado miembro que ratifica los propuesto por la OIT.

2.1.3- La perspectiva de la OIT acerca del trabajo decente.

La OIT se consagró con la finalidad de establecer una legislación sobre el trabajo que tuviera un alcance internacional pertinente a las condiciones de trabajo, con el objetivo de eliminar las situaciones de inequidad y establecer niveles mínimos de protección y garantías para los trabajadores en los diferentes países (Supervielle, M, Zapirain,H; 2009).

De manera que la OIT tiene como función primordial la normativa, a través de la Conferencia General (el organismo de mayor jerarquía en la organización) donde se crean instrumentos normativos (normas, declaraciones, etc.) que generan para los Estados Miembros que ratifiquen obligaciones concretas y directas.

Además de la actividad normativa, desarrolla diversas acciones de difusión y promoción del labor de la OIT, apoya a los Estados Miembros a que internalicen y comprendan la aplicación de la norma internacional, aparte de incentivar el diálogo y la negociación colectiva, el fortalecimientos de los sistemas de relaciones laborales y los mecanismos de resolución de conflictos, preponderando el rol del Estado en el diseño e implementación de políticas y programas que concreticen acciones tendientes a garantizar el ejercicio pleno de los derechos laborales para todos los trabajadores.

Primordialmente, el análisis del tema a investigar se centrará en la declaración de la OIT sobre “La justicia social para la globalización equitativa” que ha sido establecida como prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del trabajo decente, en el marco de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT en el 2006.

En dicha declaración se prioriza el concepto de trabajo decente por la OIT, indicando que:

“alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres” (OIT,2010:49)

En este sentido, no se apunta a fomentar cuantitativamente la creación de puestos de trabajo que garanticen solo un ingreso digno, sino que además, estos sean de calidad. Entendidos como empleos que preservan en sus condiciones el respeto a la dignidad humana, ayudando a superar la pobreza y la marginación social. Apostando a ocupaciones laborales que permitan la realización y desarrollo personal y colectivo en un contexto de respeto y pleno cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo -libertad sindical, derecho de negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso e infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación- (Supervielle,M; Zapirain,H; 2009).

Con el objetivo de revertir la realidad latinoamericana ya que refleja sociedades subdesarrolladas, en las cuales permanece una cultura de la incertidumbre y la ausencia de perspectivas; limitando una proyección laboral a largo plazo por parte de los trabajadores; debido a la incorporación desmedida de la tecnología que desplaza mano de obra de los trabajadores.

De modo que, en función de dicho escenario la OIT plantea políticas generales y específicas para alcanzar trabajo decente en la región, expuestos en la Agenda Hemisférica 2006-2015:

- Lograr un crecimiento económico que promueva el trabajo decente.

Si el Producto Bruto Interno (PBI) se expande lentamente, los beneficios del crecimiento económico tardarán en llegar a toda la población y por tanto el

resultado será insuficiente. En efecto, según la OIT, los países deben lograr una tasa de crecimiento sostenida de al menos 5 % anual para aliviar significativamente el déficit. Promoviendo como objetivo medular que las políticas económicas sea las generadoras de mayores oportunidades de empleo. No obstante, en la mayoría de los países de la región persisten bajos niveles de productividad, que generan problemas de competitividad, dificultando la mejor inserción en el comercio internacional y las posibilidades de crecimiento a largo plazo. Por ende, se requieren políticas que permitan elevar la productividad y mejorar competitividad de las economías, junto con expandir la oferta de trabajo decente².

Ahora bien, dicha medida propuesta por la OIT pone de manifiesto una incoherencia en comparación a las concepción que desarrolla sobre el trabajo decente, debido que el resultado que se quiere alcanzar no es por la falta de crecimiento económico, sino porque dicho crecimiento es desigual promoviendo así un progreso inequitativo que trae consigo únicamente una inmersa regresión para los sectores más precarios de la clase trabajadora (Wacquant,L ;2001).

- Asegurar la aplicación efectiva de los principios y derechos del trabajo.

Dado que a pesar que los países de la región han ratificado al resguardar los derechos laborales básicos, se observan frecuentes incumplimientos, en materia de libertad sindical y negociación colectiva, trabajo

² Para alcanzar dicho objetivo la OIT plantea tres grandes rubros de políticas: la macro las meso y las microeconómicas. Las políticas macroeconómicas: Estimulo a la inversión privada, aplicación de la política fiscal para promover el empleo de calidad, así como también el uso de las mismas (políticas fiscales) como estabilizadoras en etapas de crecimiento económico volátil (ahorrando en etapas de expansión para crear fondos de estabilización para ser usados en forma compensatoria en periodos de bajo crecimiento) políticas monetarias que generen estabilidad en los precios. Las políticas a nivel meso económicas se dirigen a mejorar el clima de la inversión y aumentar la demanda agregada - " DA: es la cantidad total de bienes y servicios que gastan todas las unidades de consumo de la economía (familias, Estado y sector externo)"-particularmente en los sectores llamados "comerciables" que están expuesto a la competencia internacional. Generando un marco de seguridad jurídica para el sistema financiero además de promover el desarrollo de cierta infraestructura. Políticas microeconómicas tienen como leit motiv elevar la rentabilidad y productividad de las empresas. Destacando la disponibilidad de la innovación tecnológica; también mejorará la calidad y el acceso de la educación básica, promoción de la institucionalidad laboral y el desarrollo del sistema de negociación colectiva, etc.

infantil, trabajo forzoso y derogación a la discriminación por género y origen étnico-racional ³.

- Generar confianza en la democracia y el diálogo social.

Los procesos de participación deben alcanzar los ámbitos nacional, local y hasta el propio lugar de trabajo. En efecto, es esencial la promoción del diálogo y la negociación. Dado que en los países que presenta mayores tasas de informalidad se reduce el apoyo a la democracia. En consecuencia el grado de confianza en la democracia dependerá de los avances en generar empleo de calidad. De manera que, el diálogo social⁴ es un instrumento o una vía para reconstruir el entramado social habilitando la participación de los diferentes actores involucrados en aquellas cuestiones esenciales que atañen a su trabajo y educación. En este sentido el dialogo social, es un mecanismo hábil y efectivo que permite enfrentar algunas de las consecuencias negativas de la inserción internacional de los países en el contexto globalizado, y promover la justa y equitativa distribución de los beneficios del progreso favoreciendo la efectiva vigencia de los derechos humanos (Supervielle,M; Zapirain,H; 2009).

- Lograr la ampliación y el fortalecimiento de los programas de prevención y protección social de los trabajadores.

La OIT considera que las medidas de protección dictadas por un país, no solo *“depende de una sensibilidad solidaria sino, primordialmente, de una*

³ Con respecto al trabajo infantil la OIT propone: elaborara una lista de trabajo peligrosos e identificar donde se practican las peores formas, concientización de los gobiernos y población en general, mejoramiento de la oferta educativa y de formación profesional, desarrollo de transferencias condicionadas, etc. Para evitar el trabajo forzoso la OIT propone: adaptación de las legislaciones nacionales para considerar el trabajo forzoso como “delito grave”, incrementos de las sanciones (hacerlas específicas y efectivas), sensibilización de los consumidores sobre la procedencia de productos que incorporan trabajo forzoso. En tercer lugar, para garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva se plantea: promoción del reconocimiento y exigencia de estos derechos en la constitución y legislaciones nacionales de los países, desarrollo de registros sindicales y de negociación colectiva funcional y accesible, etc. Por último, la no discriminación en el trabajo tomando como medidas: ahondar en los conocimientos de la dimensión del problema de la discriminación en el mercado de trabajo, el cumplimiento efectivo del convenio de la OIT (sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por trabajo de igual valor) mediante campañas de sensibilización, creación y fortalecimiento institucional y constitución de un observatorio regional con el objetivo de reducir las barreras existentes entre la incorporación de la mujer y los afrodescendientes en el mercado laboral.

⁴ Por la OIT el Dialogo social: “comprende todo tipo de negociación y consulta o, simplemente, el mero intercambio de información entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales” (OIT 2010:Pag 98).

conducta ética consecuente que promueva, en plano político e institucional, acciones sólidas que se traduzcan en medidas concretas y efectivas contra esas desigualdades e iniquidades” (OIT; 2006:19).

De manera que, la OIT considera que es una tarea central del gobierno, en cuanto responsable ante la ciudadanía de diseñar las políticas activas de empleo para dar respuesta a dichas medidas⁵. A lo cual resulta imprescindible la creación de mecanismos de participación y diálogo social, un sistema de negociación colectiva que permita debate y consenso de las opciones a ser respetadas y compartidas por la mayoría de los actores involucrados.

- Incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad

La desigualdad ha aumentado y en América Latina es la región del mundo donde presenta la más alta concentración de ingresos en pocas manos, lo que reduce su capacidad de transformar el crecimiento económico en progreso social. Donde el espacio donde se da mayores inequidades y formas de discriminación que impiden el acceso de las personas en igualdad de condiciones es en el mercado laboral. Según las políticas que se apliquen el mercado contribuirá a la construcción de sociedades más equitativas.⁶ Es así que para crear empleo de calidad que favorezcan la igualdad entre las personas, según la OIT, se debe comprender tres grandes áreas de políticas: formación profesional, servicios públicos de empleo y salarios y remuneración.

La formación profesional tiene como objetivo mejorar la competitividad de los recursos humanos y ampliar la cobertura de la formación profesional entre los grupos más vulnerables.

⁵ Las acciones prioritarias establecidas desde la OIT son: Priorizar el apoyo técnico para un conjunto de políticas de protección que consideren la realidad demográfica, social y laboral de acuerdo a la población objetivo, esto quiere decir, alentar el diseño y la gestión de la protección social según los grupos de trabajadores a los que se dirige: formales e informales, etc. Ampliar la cobertura de los riesgos en el trabajo: prevención de accidentes, etc.

⁶ De acuerdo a este eje de inclusión social y laboral, se propone actuar sobre dos ámbitos de intervención: igualdad de género y empleo para juventud. En primer lugar, la igualdad de género las políticas que se deben aplicar: Acceso a las mujeres a las políticas activas en una proporción no inferior a su presencia en la fuerza de trabajo. Reducción de las diferencias de las remuneraciones entre hombres y mujeres. En segundo lugar, para promover el empleo juvenil es preciso: definir medidas orientadas a facilitar el encuentro de los jóvenes con la demanda laboral; incentivos a la contratación en el empleo formal; promoción de la acumulación acreditada de capacitación y formación.

Los servicios públicos de empleo tienen como objetivo incrementar y mejorar la capacidad y la calidad de atención de los servicios permitiendo la democratización del acceso al mercado de trabajo.

En relación con los salarios y remuneración se entiende que se debe recuperar el salario mínimo como instrumento de políticas salarial y vincular progresivamente los aumentos de las remuneraciones a los cambios en la productividad, además de aumentar el costo de vida.

Por tanto, si bien la OIT establece estas metas para alcanzar un/el “trabajo decente” presentando premisas generales para la región, o dicho de otra manera “recomendando acciones como recetas”, es sustancial entender y desentrañar los fundamentos ideo-políticos que sustentan dichas medidas a los efectos de poder identificar de qué índole son las transformaciones que promueve y como impactan en la realidad concreta de cada país y en particular en Uruguay.

Por esta razón, es relevante preguntarse si la ejecución de dichas medidas efectivamente promueven “trabajo decente” o si encubre la reproducción del ideario neoliberal, ya que dicho ideario provoca un desplazamiento de la solución de los problemas desde una perspectiva colectiva hacia una responsabilidad individual -familiar. Es decir, *“denominaciones que buscan desplazar el origen del desigual acceso a la riqueza hacia una incapacidad particular de las personas en resolver su propia vida”*. Ya que en esta lógica, *“el individuo y la familia deben resolver sus necesidades a través del acceso a bienes y servicios ofrecidos privadamente, delegando al Estado la función paliativa, reparadora compensatoria de las “carencias” de los sujetos “excluidos” de los circuitos mercantiles.”* (Martínez, I; 2013:2).

De manera que, dicho ideario neoliberal da lugar a la intervención pública desde la asistencialización de las políticas sociales. Citando a Mota esta respuesta asistencialista manifiesta a una doble estrategia “responde a la demanda” a través de políticas cada vez más focalizadas, mientras gana legitimación en los discursos respecto a la misma, que pretende “reparar injusticias” “incluir a los excluidos” (Idem; 2013).

De modo que, la asistencia social adquiere una relevancia inédita, ya que pasa a poseer una condición ideológica y práctica política que obtiene más por el desdibujamiento del lugar que ocupa la precarización del trabajo en el proceso de la reproducción social, que por su capacidad de intervención directa e inmediata en la vida de la gente.⁷ Las consecuencias de esta perspectiva,

“se representan en la medida en que más allá de entorpecer posibles caminos de mejoramiento de las dificultades concretas de las personas, obstaculiza posibilidades de superación de las causas estructurales responsables de las desigualdades. Este proceso también es parte de la repolitización o revisión de la política por los sectores dominantes, en la medida en que fragmentan las demandas y sus respuestas, individualizando los problemas” (Martínez, I; 2013:7).

En efecto, dicha reflexión sobre la asistencialización de las políticas públicas se contrastará con la información recabada en las entrevistas que será analizada detalladamente en el próximo capítulo. No obstante, a continuación se cree conveniente acotar aún más el análisis teórico planteando la situación coyuntural que determina el escenario para el empleo juvenil.

⁷ Donde el sujeto inempleable pasa a constituirse en objeto de intervención de políticas que, lejos de pretender la integración al mundo del trabajo, procuran generar mecanismos de inserción dentro de los circuitos protegidos de carácter compensatorio. Donde la intervención se centra en normalizar estilos de vida y conductas individuales que al no ser respetadas se las coloca en la “inadecuación del yo”.

2.2-Empleo Juvenil

2.2.1. Aspectos determinantes del empleo juvenil

A partir de lo mencionado anteriormente, las características predominantes del empleo juvenil dan cuenta de las grandes transformaciones del mundo de trabajo (la desocupación masiva, la precariedad de las relaciones laborales-inestables, aleatorias dando cuenta de cierta incertidumbre-).En efecto, dichos cambios afectan especialmente a los jóvenes.

“por estar menos inscriptos en las regulaciones y las protecciones del empleo clásico, a menudo están más presentes en los sectores donde se efectúan las transformaciones más intensas y donde se producen las experimentaciones más innovadoras en materia de trabajo, no es falso inferir de esto que ellos (...) representan el punto de lanza de un proceso de transformación que afecta el conjunto de la sociedad”(Castel, R; 2010:116).

O como dice la CEPAL:

“Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del progreso. Ambos factores colocan a la juventud en una posición privilegiada para aportar al desarrollo. Por tanto, el aporte de los jóvenes al funcionamiento de la sociedad no se limita a su contribución económica. Resulta esencial su participación en las instituciones como una forma de inyectarles la flexibilidad necesaria para la adaptación a los cambios y al cumplimiento de su papel en la reproducción biológica y la socialización de las nuevas generaciones” (Villa,M;2000:13 y 16).

Ya que los jóvenes presentarían cierta plasticidad para aprender permanentemente y adaptarse con naturalidad a los nuevos requerimientos del mercado laboral, dado que uno de los requisitos más significativo es el mayor uso de las tecnologías de la información y del conocimiento, donde los jóvenes lo incorporarían con mayor rapidez en comparación con sus padres. Sin embargo, paradójicamente los jóvenes son los que presentan en mayor medida múltiples formas de exclusión social. Algunas de las causas son desarrolladas a continuación.

Por un lado, raíz de las transformaciones ya mencionadas en secciones anteriores, debido al grado de incertidumbre que pone en riesgo permanecer y proyectarse a largo plazo en un mismo empleo, trae como consecuencia que los jóvenes se vean en la obligación de presentar un cambio de actitud con respecto al trabajo a diferencia de sus padres.

Estas transformaciones dadas por la reestructuración productiva dieron lugar, además, a que los padres ya no pueden transmitir su cultura de trabajo, desvalorizada en la actualidad por los cambios tecnológicos que transformaron profundamente la organización del trabajo, generando una ruptura en la transmisión intergeneracional del capital educativo y por ende de las oportunidades ocupacionales. Ya que actualmente se requiere mayor nivel educativo (representado por años de estudio) para acceder a puestos de trabajo con productividad y retribución asociadas a niveles aceptables de bienestar (Villa,M;2000).

Sin embargo, hay una gran cantidad de jóvenes que se ven imposibilitados a completar exitosamente sus ciclos educativos, alcanzado así niveles mínimos de instrucción, a raíz de múltiples causas.

Por un lado, la rapidez del desarrollo tecnológico y productivo es mayor que la de la adaptación del sistema educativo a estos cambios, brindando formación y capacitación en muchos casos obsoleta, la cual no responde a las necesidades del mundo laboral. Promoviendo así en vez de un espacio de integración un espacio de expulsión.

Por otra lado, la necesidad de incorporarse tempranamente a un puesto de trabajo (debido a la urgencia de generar ingresos) deja inhabilitado al joven, en la mayoría de los casos, a continuar con sus estudios, por la razón de que existe insuficiente articulación para realizar ambas cosas estudiar y trabajar ya sea por los horarios, costos, etc. Imposibilitando compatibilizar ambas opciones. Optando por insertarse laboralmente, en la mayoría de los casos, aceptando empleo que no brindan las condiciones laborales adecuadas (precariedad, informalidad, etc). Debido a que también, la falta de información y orientación laboral sesga la posibilidad de elección y decisión de los jóvenes

(más aun en aquellos jóvenes con referentes ausentes) desvinculándose definitivamente del sistema educativo.

Por último, cuando el joven está en la búsqueda de empleo se encuentra con que un requisito indispensable para insertarse laboralmente es contar con experiencia laboral. Sin embargo, por su propia condición de ser jóvenes no cuentan con experiencia de larga duración. Este hecho impulsa a los jóvenes a acudir a los contactos familiares, con el fin de obtener empleo. Inhabilitando a aquellos jóvenes que no cuenten con amplias redes sociales. De modo que, una medida que puede revertir dicha situación es una efectiva intermediación laboral que actúa como “puente” entre el joven y la empresa. Con el fin de democratizar el acceso para que todos los jóvenes en igualdad de condiciones puedan tener la oportunidad de insertarse laboralmente.

De manera que, el asegurar una buena transición entre la educación y el trabajo que permita visualizar una trayectoria laboral que garantice una movilidad socioeconómica positiva; permitirá que los jóvenes provenientes de diferentes estratos sociales tengan el mismo acceso de oportunidades, para lograr y mejorar los niveles de empleabilidad. Evitando que se acentúen desigualdades en las posibilidades de los jóvenes de lograr un nivel de educación que les permita alcanzar cierto nivel mínimo de bienestar. Por tanto, es necesario unir esfuerzos en la articulación entre el Estado mediante las políticas públicas, las instituciones educativas, el ámbito empresarial y la sociedad toda, con el fin de garantizar trayectorias educativo- laborales decentes para todos los jóvenes.

2.2.2. Principales características del empleo juvenil en Uruguay

De acuerdo al diagnóstico realizado por el MTSS sobre el empleo juvenil en Uruguay hay 731.082 jóvenes entre 15 y 29 años representando el 22.8% de la población del país, dentro de los cuales, los que tienen entre 15 y 24 años representan el 15.7% y los jóvenes de 25 a 29 años el 7.1%. Dentro de esta franja etaria el 49.3% son mujeres y el 50.7% son hombres (Lijtenstein, S; 2011).

Por otra parte, la tasa de desempleo juvenil es doblemente mayor que la tasa de desempleo adulto, la tasa de informalidad también es mayor y la tasa de empleo es menor. Sin embargo se encuentran ciertas particularidades entre los distintos tramos etarios (de 15-17 años, los de 18-24 y los de 25-29 años) donde se observan tasas de actividad y de empleo crecientes con la edad y tasa de desempleo y de informalidad decrecientes con la edad (Moreira,B; Martinez, J.P, 2012).

Otro factores que influyen son es el sexo, en que sea cual sea la tasa analizada los varones presentan mayor actividad en el mercado de trabajo para todas las franjas analizadas. Otro factor es el lugar de residencia, donde se observa que la tasa de empleo rurales es menor que la tasa de empleo urbano.

Por último, los jóvenes se emplean generalmente como asalariados privados, percibiendo niveles de remuneración menores que los adultos. En particular, los sectores productivos ocupacionales de los jóvenes son predominantemente el sector comercio y servicios (ídem).

2.2.3 Elementos para comprender la situación actual de las políticas de empleo en Uruguay

El primer gobierno del Frente Amplio procesó una profunda reforma laboral de la que surgió un nuevo sistema de relaciones laborales regulado y participativo. Una muestra de ello es que la actividad legislativa en este periodo aprobó más de 35 leyes referidas al ámbito laboral.

Es así que el gobierno frenteamplista promovió en el período escenarios tripartitos, donde se fortalecieron los actores sociales y se alcanzó un mayor equilibrio en las relaciones de poder, restableciendo la negociación colectiva, a partir de la reinstalación de los consejos de salarios⁸ y la conformación de diálogos sociales como mecanismos imprescindibles para mejorar las relaciones laborales (Notaro, J; 2011).

⁸ Tiene como finalidad, fijar salarios mínimos por categorías para grupos de actividades, teniendo en cuenta las condiciones que inciden sobre los niveles de salarios y la capacidad de pago de las empresas. Además El MTSS propuso un cambio en el 2005 considerando que debía reducirse el número de grupos y subgrupos, sustituyéndose de 48 grupos y 200 subgrupos por 20 grupos y 180 subgrupos.

En dicho período a nivel macro se crearon nuevas instituciones públicas a saber: los Centros Públicos de Empleo (CEPE), el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) del MEC y en Octubre del 2008 se creó la Ley del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)⁹ que sustituyó a la Junta Nacional de Empleo (JUNAE)¹⁰ a partir de mayo del 2009.

El INEFOP se constituyó como persona de derecho público no estatal y tiene conformación tripartita. Entre sus principales cometidos se encuentran administrar el Fondo de Reconversión Laboral, asesorar al Poder Ejecutivo en materia de relaciones laborales; realizar programas de capacitación y reinserción para los desempleados, y elaborar estudios a cerca del panorama laboral del Uruguay.

En el segundo periodo de gobierno 2010-2014, el Plan Nacional de Juventudes -PNJ- que en su capítulo "Trabajo" y los acuerdos establecidos en el Dialogo Nacional por el Empleo -DNE- en su "Eje empleo y la formación de los jóvenes" establecen los lineamientos generales de las políticas de empleo, predominando la articulación interinstitucional en el sector público, vinculando además las estrategias de desarrollo productivo y las políticas económicas para solucionar de manera sustentable las problemáticas que afectan a los jóvenes uruguayos.

En el PNJ las acciones prioritarias son: el acceso al trabajo decente, con un conjunto de fines que refieren a la formación, empleo y emprendedurismo y en el capítulo de "Trabajo" del PNJ se instauro el acuerdo nacional por el trabajo decente joven, el cual se compone de cuatro líneas de acción:

⁹ Ley 18046 de Octubre 2008.

¹⁰ La JUNAE, organismo de carácter tripartito tenía como objetivo el: asesoramiento, coordinación y colaboración con la dirección nacional de empleo (DINAE) para la investigación fomento y coordinación de políticas activas de empleo y de formación profesional, que comprenden la orientación laboral el diseño la evaluación y gestión de las políticas pertinentes. Para ello se creó un Fondo de Reconversión Laboral, administrado por la JUNAE e integrado por aporte de los trabajadores, empleadores el Estado a los efectos de realizar las actividades de formación profesional, difusión de programas y subvención de los gastos de trabajadores a capacitar. En el marco de las atribuciones se desarrollan varios programas de política activa de empleo orientados a poblaciones diferentes: programas de promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres en el empleo y la formación profesional, fomento a pequeñas y medianas empresas fopymes, Projoven, programa de capacitación laboral para trabajadores rurales. (Notaro, J; Quiñones, M; Senatore, L; Superville, M; 2011)

-Ley de Empleo Juvenil: tiene como objetivo enviar al parlamento una nueva ley de empleo juvenil que trace un marco normativo que favorezca el acceso a los jóvenes a un trabajo decente. Se elaboró de manera interinstitucional e intersectorial. Tuvo como objetivos específicos fijar mecanismos legales, en torno a modalidades de contratación a jóvenes; incentivos para la contratación de los mismos; reconocimiento social a empresas que contraten jóvenes; compatibilidad entre trabajo y estudio; formación de jóvenes en el trabajo y emprendimientos juveniles, etc. Las metas que se propuso el PNJ para el 2015 son: nueva ley de empleo juvenil aprobada y en vigencia, y mecanismos establecidos en la ley en funcionamiento y consolidados.

-Integración social y laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad social. A través de los programas de trabajo protegido, los cuales tiene como prioridad brindar y desarrollar programas de formación, procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de los joven, integrando competencias transversales y específicas que permitan mejorar el perfil formativo y faciliten el acceso al mercado formal del trabajo. Transversalizando la perspectiva de género y ciudadanía. Acciones propuestas para perseguir el objetivo: implementar un programa de trabajo protegido en distintos departamentos del territorio nacional con mayor énfasis en la intermediación, acompañamiento y seguimiento de la inserción laboral de quienes participan. Promover un cupo de jóvenes para incorporarse en el programa Uruguay Trabaja. Definir condiciones especiales para que los jóvenes accedan a subsidios a través del fondo asignado al programa Objetivo Empleo.

-Campaña de Promoción de Trabajo Decente. Busca desarrollar una estrategia comunicacional masiva para instalar en la agenda y opinión publica la temática trabajo decente joven desde un enfoque de derechos, géneros y diversidad, y por otro lado, informar a través de la elaboración y difusión de materiales educativos e instancias formativas a diversos actores claves (jóvenes, sectores sociales y políticos, sistema educativo formal y no formal) con el fin de sensibilizar sobre las situaciones de vulnerabilidad en que se

encuentran un número de jóvenes respecto de sus posibilidades de obtener un trabajo decente.

-Programa Promoción del Trabajo Decente. Desarrolla las siguientes líneas de acción: i) análisis de la información sobre los sectores estratégicos de actividad para el desarrollo del país productivo, ii) la articulación, coordinación y complementariedad entre el mercado de trabajo y el sistema educativo, iii) intermediación, promoción, seguimiento y sostenimiento del trabajo decente para jóvenes en el Estado y el mercado con énfasis en la mirada territorial, etc.

El DNE realizado en el 2011 con la participación tripartita y las organizaciones sociales,¹¹ tuvo como objetivo:

Lograr acuerdos en torno a la formulación y aplicación de políticas de empleo, que sean funcionales a la sostenibilidad del proceso de desarrollo y crecimiento con el Trabajo Decente (Moreira,B;Martinez,J.P;2012:7).

Donde el **“Eje empleo y la formación de lo jóvenes”** se consideraron las siguientes acciones acordadas:

Educación y formación profesional: tuvo como acuerdo base la articulación entre el mundo educativo, el mundo del trabajo y el mundo productivo.

-Ampliar y articular las ofertas de educación y formación profesional. Tendiendo a diseñar un sistema integrado de formación profesional tomando en cuenta: la estrategia de desarrollo del país, considerando las necesidades productivas a corto, mediano y largo plazo, además las particularidades territoriales así como el sector productivo y de la empresa.

-Potenciar y combinar los mecanismos flexibles para culminar los ciclos educativos en función de las características y historia de vida de cada joven.

-Becas de estudio para la reinserción y sostenimiento del sistema educativo.

-Fortalecer hacia la acreditación de saberes y certificación de competencias.

¹¹ MTSS, OIT, Instituto de Economía de la UDELAR, Asociación Nacional ONGs, Departamento de Jóvenes del PIT-CNT, Cámara Empresariales, etc.

-Actualizar marcos normativos para el desarrollo de prácticas formativas y de primera experiencia laboral, de forma que establezca marco de acciones claras.

Calidad en el empleo: Compatibilizar el estudio con el trabajo, las prácticas formativas y las experiencias laborales. Estableciendo mecanismos que permitan la adaptación de horarios. Además de avanzar en la posibilidad de reducción de las jornadas laborales de los jóvenes de modo de fortalecer la culminación de ciclos educativos.

- Promover la articulación de empleo con dispositivos complementarios por ejemplo: sistema de cuidados.

-Desarrollar, en forma tripartita, políticas y campañas de sensibilización sobre los derechos laborales, seguridad, salud e higiene ocupacional, discriminación y acoso sexual y laboral. Desde una perspectiva de derechos humanos género, étnico-racial y diversidad.

2.2.4.-Los dispositivos creados para contribuir en la ejecución de las políticas

En primer lugar, la creación en el 2010 de la Unidad de Empleo Juvenil del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual es un dispositivo que se creó con el fin de incorporar la perspectiva de la juventud en las diferentes áreas del MTSS, donde el objetivo central es aportar en el diseño, seguimiento, evaluación y articulación de políticas públicas en materia de empleo juvenil. Con el fin de que, dicho objetivo se cumpla a través de la articulación constante con el resto de los actores involucrados por ejemplo: cámara empresarial, organismos públicos y sociales, sindicatos, etc. Además de coordinar el eje desarrollado anteriormente y realizar el seguimiento de los acuerdos políticos y técnicos alcanzados en la materia (UEJ, MTSS ;2010).

Otro dispositivo a destacar es la experiencia conjunta de intermediación laboral juvenil denominada Programa NEXO, que es desarrollado por la DINAE MTSS e INJU- MIDES. El programa parte de los CEPE's y el INJU. El programa NEXO desarrolla acciones de captación y derivación de jóvenes que buscan trabajo a aquellas empresas que requieran de acuerdo al perfil

ocupación a cubrir. La DINAE, específicamente en la Inspección General de Trabajo y el INJU están diseñando una campaña por el trabajo decente joven, con el objetivo de promover y sensibilizar públicamente sobre el trabajo decente juvenil.

El gobierno ha presentado una propuesta de Ley de Empleo Juvenil, que se encuentra en procesos de discusión de los actores involucrados, con el fin de establecer un marco jurídico que avale y garantice las condiciones laborales dignas y promueva la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, desde una perspectiva de trabajo decente.

Por último, recientemente se encuentra en ejecución el programa Yo Estudio y Trabajo en cual es para los jóvenes de 16 a 20 años que estudian tanto en la educación formal como no formal, y buscan su primera experiencia laboral formal en empresas públicas por ahora, no obstante la idea para más adelante, es poder brindar la oportunidad de que los mismos se puedan insertar laboralmente en empresas privadas.

3. ¿Nuestras políticas públicas promueven consolidar trayectorias laborales hacia el trabajo decente?

De acuerdo a lo expuesto en el marco teórico acerca de las dimensiones conceptuales: transformaciones en el mundo del trabajo, el trabajo decente de la OIT, políticas públicas y empleo juvenil, se problematizará sobre el diseño e implementación de las políticas activas de empleo en Uruguay en contraste a lo propuesto por la OIT sobre la concepción de trabajo decente, tomando como insumo la información recabada de las entrevistas realizadas a los informantes calificados.

Es así que la técnica seleccionada para el relevamiento de la información ha sido la entrevista semi estructurada. La misma se concretó en encuentros con los informantes seleccionados, en los que se les realizó preguntas generales, a modo de consignas que den pie a su discurso. Además, un conjunto de preguntas más específicas que se incluyeron en la pauta pero sólo fueron necesarias cuando el entrevistado por sí mismo no abordaba un tema específico. Por tanto, el trabajo de campo dio lugar a la realización de 6 entrevistas al: Director del INJU, MTSS específicamente a la Inspección General del Trabajo, al coordinador de la Unidad de empleo Juvenil, INEFOP a la coordinadora de PROJOVEN, coordinador nacional de actividades de OIT en Uruguay y al Departamento de Jóvenes de PIT-CNT.

Se buscará reflexionar en torno a la estructura de análisis de acuerdo a los objetivos planteados con el fin de responder la pregunta de investigación propuesta, es decir, ¿el diseño y líneas de acción de las políticas públicas seleccionadas concuerdan sustantivamente con los objetivos de la OIT, en cuanto a la promoción del empleo juvenil en términos de trabajo decente?; y así desentrañar los fundamentos ideo-políticos de las políticas de empleo a efectos de poder identificar de qué índole son las transformaciones que promueve y cómo impactan en la realidad uruguaya.

3.1- Reflexiones sobre la concepción de trabajo decente.

En primer lugar la OIT considera el término “trabajo decente” como un concepto dinámico que se va transformando en función de las diversas realidades internacionales a nivel cultural, histórico, económico, social, etc. Esta multidimensionalidad del concepto repercute en la trayectoria del individuo en cuanto al ciclo de vida, la educación, el entorno familiar, entre otros, determinando el lugar que ocupará en el mercado laboral.

Según el entrevistado No.1, el trabajo decente: *“es una construcción social que se alimenta (...) de la propia evolución de la sociedad respecto a lo que entienden que es un trabajo aceptable y de calidad”* (ANEXO 1:pag 2).

La OIT redefine la concepción de trabajo decente incorporando la visión de desarrollo humano propuesta por Amartya Sen, que la considera un proceso que implica la expansión de las capacidades y libertades de las personas, ubicando el desarrollo centrado en la persona y no en los bienes que pueda poseer la misma. De esta manera, se considera al ser humano como sujeto y beneficiario de las acciones y logros del desarrollo. Así se retoma la centralidad de ser humano y se desplaza la idea de que la única condición necesaria es el crecimiento económico. En este sentido, Sen expresa que: *“la calidad de nuestra vida debería ser medida no por el nivel de nuestra riqueza sino por el grado de nuestras libertades”* (OIT; s/d:18).

De manera que, el propósito básico del desarrollo es aumentar las capacidades de las personas con el fin de expandir sus libertades, reconociendo que las privaciones de cualquier índole que limiten a la persona a tomar decisiones en su vida condicionaran sus logros y fracasos; y esta apreciación no contribuirá al desarrollo humano de un país.

En palabras del entrevistado No.1: *“las personas parten de condicionamientos diferentes y que no tienen iguales accesos a las diferentes oportunidades (...) básicamente condicionado por un desajuste en las estructuras de oportunidades en las cuales pueden crecer las personas (...) si las personas no tienen desarrollado sus vínculos en términos de capital social, no tienen acceso a información, no tiene accesos a mecanismos de protección cuando son objeto de un tratamiento injusto o desigual o son objeto de discriminación, si las personas no tuvieron acceso a una preparación adecuada*

para el trabajo, por lo tanto no pueden ser trabajadores calificados y productivos, en definitiva se terminan configurando situaciones injustas” (ANEXO 1, pág. 2).

El concepto de trabajo decente se complementa con la visión de desarrollo humano de Amartya Sen donde *la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Idem:18).*

Desde la perspectiva del entrevistado No.1: *“el concepto de trabajo decente en diferentes dimensiones habla de la culminación o el redondeo de una situación que podemos considerar ideal” (ANEXO 1).*

Sin embargo, se podría decir que como construcción teórica plantea condiciones alejadas a la realidad en la que vivimos, dado que la misma refleja por un lado, una brecha amplia entre los países desarrollados y los emergentes, y por otra parte, cada vez más se produce una fragmentación de la sociedad, revindicando el fenómeno de la exclusión provocando inequidad y por tanto menor libertad.

Por tanto, concretamente al analizar el concepto de trabajo decente dado por el resto de los informantes calificados se encuentran, grandes diferencias en el alcance del mismo. Algunos entienden al trabajo decente como aquel trabajo que es cubierto por la seguridad social, sin tener en cuenta otras dimensiones a las cuales apunta el concepto. En este sentido el entrevistado No.2 entiende que el trabajo decente apunta a: *“Generar inserciones laborales que estén directamente relacionadas a lo que se entiende como trabajo decente, trabajo en condiciones formales, con todos los derechos y seguridad social. Definitivamente eso es algo... nosotros no generamos inserciones laborales bajo otras condiciones” (ANEXO 2).*

Otro ejemplo sobre el alcance del concepto se manifiesta en lo dicho por el entrevistado No.6: *“Trabajar en la seguridad social, acceso al trabajo universal.” (ANEXO 6)*

Sin embargo, en el discurso de otros informantes calificados se distinguen distintos aspectos del concepto “trabajo decente”, como por ejemplo:

A partir de lo informado por el entrevistado No.4: *“el acceso al empleo formal es la mejor puerta de entrada a la matriz de protección social, no solo de la persona sino de su familia. El acceso a un trabajo implica no solo la remuneración o las condiciones adecuadas, el respeto a los derechos puramente laborales, la jornada laboral, desde el buen trato y acoso sexual, moral y discriminación al cumplimiento de un contrato laboral, determinadas horas con determinadas condiciones, las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo mental, física sino además con poder acceder al servicio de salud, a la jubilación, a la salud de los hijos.”*(ANEXO 4)

En palabras del entrevistado No.5: *“el trabajo digno, condiciones de igualdad, con todos los derechos laborales cubiertos. Que sea gratificante para la persona, que le dé posibilidades de desarrollo”.* (ANEXO 5)

No obstante, algunas de las definiciones dadas apuntan a orientar esfuerzos para mejorar las condiciones laborales en un puesto de trabajo ya alcanzado por la población. Pero no toman en cuenta que antes de ocupar un puesto de trabajo, se deben brindar medidas de formación en las capacidades a ser adquiridas por las personas, para finalmente acceder a los puestos de trabajo sin restricciones.

En palabras del entrevistado No.3: *“ Lo que intenta hacer el trabajo decente es mejorar los niveles de empleabilidad de los jóvenes de forma que puedan acceder a trabajos de mayor calidad.. El tema no está únicamente en la cantidad de empleo sino en poder mejorar la calidad del empleo al que acceden los jóvenes”*(ANEXO 3).

En esta misma línea, la OIT plantea que para lograr trabajo decente es preciso adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas con objetivos a corto, mediano y largo plazo, tomando en consideración los ciclos de vida y las trayectorias personales para alcanzar trayectorias laborales hacia el trabajo decente. Esto quiere decir, que para lograr trayectorias laborales positivas, estas deberían iniciarse con la educación, la formación o acumulación de experiencias productivas promotoras de oportunidades para el desarrollo y expansión de sus libertades (OIT;2010).

En palabras del entrevistado No.1: *“hay una responsabilidad de carácter social que debe asegurar un adecuado acceso a la estructura de oportunidades que ofrece la sociedad”* (ANEXO 1).

Si garantizamos y ampliamos el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes, esto permitirá una visión de desarrollo humano que se nutre por la posibilidad real de los jóvenes en decidir y elegir libremente, promoviendo “verdaderamente” sociedades democráticas.

Por último, el concepto que refleja de modo integral la concepción de trabajo decente de la OIT, es el siguiente:

Nuevamente en palabras del entrevistado No.1: *“un trabajo de carácter estable,(...) que te provee de los ingresos suficientes para las necesidades tuyas y de tu familia, (...) con cobertura en términos de seguridad social, (...) que no debería afectar en términos de tu propia salud (...) y en el cual vos no deberías en virtud de tu sexo o edad o cualquier otro tipo de vector ser objeto de un trato diferente, desigual, (...)y además es un trabajo donde se dan las condiciones para que vos puedas organizarte, participar de temas de representación y de defensa de tus intereses, que se respetan tus fines privados, teóricamente la libertad sindical”*(ANEXO 1).

Ahora bien, en la siguiente sección se analizara de forma detallada si realmente las políticas activas de empleo implementadas en Uruguay responden a dicha concepción, de acuerdo a la información recabada.

3.2-Reflexiones sobre las acciones públicas relacionadas con el trabajo decente.

En esta sección se considerarán las acciones públicas en tres órdenes: políticas activas de empleo, diálogo nacional por el empleo y proyecto de ley sobre empleo juvenil.

Políticas activas de empleo:

En relación a las políticas activas de empleo, si bien ya fueron mencionadas desde su conceptualización se realizará un análisis de las mismas en función de las entrevistas.

En efecto, según la OIT dichas políticas pueden contribuir al logro de tres grandes metas: la creación de empleo, la seguridad en el cambio y la equidad y reducción de la pobreza. De modo que, las políticas activas influyen en la creación de empleo de forma directa con la promoción de medidas de generación de empleo, e indirectas a través de la capacitación y de estrategias de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo mejorando la empleabilidad de los trabajadores. Por otra parte, promueven “seguridad en el cambio” permitiendo identificar efectos negativos de transformaciones estructurales, proporcionando apoyo temporal a distintos sectores de la fuerza de trabajo (Perrazo, I; Rossel, C:2009).

Por último, las políticas públicas contribuyen a la equidad porque permite la integración de sectores excluidos en el mercado de empleo reduciendo así la pobreza al dinamizar la formación, el trabajo y el ingreso.

A los efectos del análisis el mismo será estructurado de acuerdo a una clasificación por tipos de programa, a saber: 1-servicios públicos de empleo, 2-capacitación para el trabajo,3-creación de empleo.

Programas de servicios públicos de empleo- Son servicios de intermediación en el mercado de trabajo, que buscan acercar la oferta y la demanda laboral, incorporando dos componentes: por un lado, el apoyo a la búsqueda de empleo asesorando sobre puestos de trabajo a través de la utilización de base de datos de vacantes y por otro, servicios de colocación que entre otras cosas,

acerca la información a empleadores, realizando en algunos casos selección de personal.

En Uruguay se encuentran los siguientes programas:

PROGRAMA NEXO

En palabras del entrevistado No.2: *“PROGRAMA NEXO es un programa coejecutado con el Ministerio de Trabajo, con la unidad de empleo juvenil que consiste básicamente en ir al diálogo con empresas privadas y ofrecer un servicio que tiene que ver con identificar el perfil de trabajadores que necesita la empresa y por lo tanto ofrecer un servicio de selección, de preselección, de acompañamiento durante la inserción laboral.”* (ANEXO 2).

Por tanto dicho programa Nexo evita: *la lógica de que el joven es el único que requiere la información sobre donde están los empleos (...) sino como dijo un joven “no me digan dónde están los empleos, díganle a las empresas quién soy yo”* (OIT;2010:57).

Es así, que este programa busca revertir la lógica mencionada anteriormente, acercándose a las empresas para indagar acerca del perfil ocupacional a cubrir, logrando dar respuesta a los requisitos planteados por parte de las empresas ofreciéndoles información de los trabajadores, y en particular de los jóvenes, que no tienen historia laboral. Debido a que los empleadores exigen información sobre sus habilidades y también de temas básicos como sus antecedentes y residencia entre otros. Por esta razón, es imprescindible la existencia de dicho programa a los efectos de dar respuesta ante la demanda laboral.

Este aspecto da cuenta, entonces de la importancia que tiene una política de intermediación laboral por el hecho de ofrecer a los empleadores la posibilidad de publicitar ofertas de empleo, mejora las posibilidades para contar oportunamente con la oferta de mano de obra requerida para los procesos productivos por zonas geográficas, además de reducir los tiempos y costos del proceso de reclutamiento del personal y en algunos casos hasta de la selección.

Por otra parte el PROGMA NEXO, al ser implementado por la institución rectora de las políticas sobre juventud, está destinado únicamente a los jóvenes a diferencia del resto de los servicios públicos de empleo que tienen como población objetivo a todas las personas mayores de dieciocho incluyendo a jóvenes y adultos.

Otro aspecto a destacar es que el Programa Nexo se articula con los demás programas del INJU. Tal es el caso del programa “Primera Experiencia Laboral” (que formaría parte del tipo de programas de capacitación). Los jóvenes que integran este programa, una vez culminado la capacitación, forman parte del listado de jóvenes que están buscando trabajo teniendo la oportunidad de ser seleccionados para ocupar los cargos demandados por las empresas. Por tanto se puede visualizar cierta articulación entre el programa de orientación laboral y el programa de intermediación laboral, es decir el Programa Nexo.

Según el entrevistado No.2: *“ el programa primera experiencia laboral es un programa que busca generar por un lado una capacitación en orientación laboral, en realidad es una convocatoria a jóvenes mayores de 18 años que no hayan aportado a la seguridad social, y por lo tanto no hayan trabajado formalmente antes, a recibir una capacitación en orientación laboral. Cómo elaborar un curriculum, cómo encarar una entrevista de trabajo, cómo buscar trabajo, cuáles son los derechos y las obligaciones que tengo como trabajador, y esa capacitación lo habilita a formar parte de una base de datos que es tomada en cuenta luego en el diálogo con las empresas que nos solicitan determinados perfiles de trabajadores, entonces se retroalimenta de alguna manera con Nexo”* (ANEXO 2).

CENTROS PUBLICOS DE EMPLEO (CEPEs)

En palabras de entrevistado No.3: *“las direcciones de empleo tienen los centros públicos de empleo en convenio con la intendencia de Montevideo que está instalado en todo el país. LOS CENTROS PÚBLICOS DE EMPLEOS lo que intentan hacer es intermediación y brindar formación en orientación laboral para toda la población y esto obviamente incluye a los jóvenes”* (ANEXO 3).

De manera que dichos programas en palabras de la OIT son *sistemas de información laboral que intentan operar en el mundo de la producción y el*

mundo del trabajo (...) que intentan acercar las oportunidades que generan las economías hacia los trabajadores que buscan empleo. Por esta vía se buscan reducir el desempleo derivado de problemas de información en el mercado de trabajo (ídem:57).

Desde la perspectiva del entrevistado No.3: *“Los centros públicos de empleo lo que hacen es democratizan y universalizan las puertas de acceso al mercado laboral (...) Entonces brindar esas oportunidades universales entendemos que es sumamente relevante” (ANEXO 3).*

Sin embargo, para la OIT dichos centros públicos de empleo *“ en el caso de los jóvenes, que son los buscadores de empleo por excelencia, este mercado ha producido resultados poco deseados, pues se vende la promesa de un empleo y en muchos casos se cobra por ello, sin garantizar que se conseguirá un empleo” (OIT;2008:57).*

Según el entrevistado No.4, asegura que en los CEPEs: *“se detectó que no era un servicio que tuviera incorporado muchos jóvenes o no hubiera tenido los mejores resultados para los jóvenes. Había tenido resultados en personas que ya tenían experiencia o estaba en seguro de paro” (ANEXO 4).*

Otro aspecto a analizar de los centros públicos de empleo es el alcance del programa, ya que se implementa a nivel nacional abarcando no solo Montevideo sino el interior del país. Evitando la centralización en Montevideo.

Si bien los CEPEs apuntan *“a la descentralización de los servicios sociales respecto de las regiones y municipios (...) puede acercarnos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se quiere asistir (...) abrir posibilidades mayores en la agilidad de respuestas” (Kliksberg, Bernardo [s.f.]:296).*

En palabras del entrevistado No.4: *“los CEPEs en algunos lugares tenía buenos vínculos locales. Funcionaba bien en la medida en que en determinados contextos las empresas, la persona que trabaja en el CEPE es una persona de la comunidad, la conocen, confían, esa cosa un poco más micro que funciona. A la hora de generar búsqueda de empleo más allá del servicio había una lógica que no había que venir a Montevideo (...) sino que esa cosa tenía una fortaleza. Que en Montevideo no se vio mucho pero en el Interior se vio más” (ANEXO 4).*

Ahora bien, si los CEPEs tienen resultados exitosos a nivel micro no alcanzan para revertir significativamente los problemas de carácter estructural. Para ello sería preciso, lograr la universalidad en el acceso con el fin de reducir el subempleo, el desempleo, etc.

En consecuencia de lo anteriormente mencionado, se encuentra una gran dificultad que da cuenta no solo de su implementación sino de la razón de ser de los servicios públicos de empleo. En este sentido es preciso señalar que la OIT considera que los *“servicios de empleo deben cumplir un papel fundamental a favor de sus usuarios, particularmente de los jóvenes, en funciones como la de difusión de información, orientación laboral (...) y no solo en las de registro y colocación en las que se concentran tanto los servicios públicos de empleo como los privados”* (OIT; 2010:58).

Sin embargo se puede identificar que en la función de difusión ambos programas (NEXO y los Centro Público de Empleo) no logran este cometido.

A partir de los mencionado por el entrevistado No.6: *“los centros públicos de empleo que muchas veces trabajan con empresas privadas pero no son difundidas. Si nosotros vamos a 18 ahora y preguntamos a los jóvenes si conocen los centros públicos de empleo te van a decir, lo que? ¿Qué es eso?, por eso la falta de difusión que sabemos que sale plata hacer algo medio masivo pero hay otras alternativas buscar un toque, utilizar las redes sociales, etc.”* (ANEXO6).

Por tanto se encuentra una deficiencia en términos de calidad del servicio público de empleo, estrechamente vinculada a la falta de difusión por parte de estos programas hacia los jóvenes, entendiendo que *“el mejoramiento de la calidad debería hacerse a partir de los beneficiarios y juntamente con ellos a fin de que ésta se tradujera en avances reales y tangibles para todos”*. Ya que *“los beneficiarios indican prioridades con frecuencia bien diferentes de las fijadas desde afuera de ellos y cuestiones muy concretas. Entre estas últimas: que la información de los programas no les llega (...) etc.”* (Kliksberg, B; [s.f.]:303).

En síntesis, para que estos programas obtengan resultados en términos de calidad, es indispensable contar con la participación de los jóvenes desde el inicio del diseño de las políticas. Estos, al ser lo beneficiarios, deberían

considerarse los más apropiados para manifestar cuáles son sus necesidades y como enfrentarlas. Para ello, es de vital importancia que el programa se plantee como objetivo difundir el servicio para que los jóvenes accedan efectivamente a la información.

Programas de capacitación para el trabajo

Este tipo de programas tienen como meta mejorar la empleabilidad, brindando capacitación y recalcificación que permite ajustar la oferta de trabajo a lo que el mercado laboral demanda. Por esta razón, la formación es un instrumento para corregir el frecuente desajuste existente entre las necesidades de los empleadores de contratar personal calificado y la oferta de empleados que hay en el mercado. Estos desajustes son consecuencia de las transformaciones en la estructura económica. Uno de los objetivos de los programas de capacitación para el trabajo es revertir dicho desfase aumentando la productividad y la capacidad de ingreso a las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, promoviendo así la equidad en los resultados del empleo (OIT, 2003).

En Uruguay se encuentran los siguientes programas:

PROGRAMA PROJOVEN:

En primer lugar, este tipo de programa de formación se comenzó a ejecutar en la década del 1990 con la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DNE-MTSS) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). De igual forma en los diversos países Latinoamericanos desde hace décadas se vienen desarrollando los llamados Programas Joven o Projovent según el país.

En palabras del entrevistado No.1: *“eso fue lo que básicamente empezó con el “Chile joven”, a finales de los ‘80 en Chile y prácticamente en todos los países se los paso a nombrar con distintas denominaciones, al principio era el trabajo de opción joven, después se transformó en Pro-Joven”* (ANEXO 1).

Actualmente en nuestro país el Programa Pro joven se encuentra en la órbita del INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) que *pretende facilitar el acceso a jóvenes de 17 a 29 años de escasos recursos económicos al mercado laboral formal a través de acciones específicas de*

capacitación técnica y experiencia laboral articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que responden a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo (OIT;2010)

El entrevistado No.3, entiende que Projoven tiene como objetivo: *“Brindar a los jóvenes oportunidades de formación y capacitación muchas veces a jóvenes que quizás están más desvinculados del sistema educativo”* (ANEXO3)

El entrevistado No.1 entiende que Projoven: *“Es una capacitación técnica de corta duración para superar los déficits que tiene un itinerario formativo más prolongado”*(...) (ANEXO1).

En relación con lo anteriormente expresado por los entrevistados, se puede decir que este programa de formación profesional está pensado para quienes no acceden a la educación superior o para quienes no terminan secundaria por varios motivos (por horarios, costos, la necesidad de inserción laboral temprana, embarazo adolescente, etc.). Busca garantizar una adecuada transición entre lo educativo y lo laboral, es decir, al estar enfocado hacia a una población de bajo nivel educativo, pretende, a partir de una capacitación específica, proveer al joven de nuevas herramientas que abran caminos a una mejor inserción en el mercado laboral.

Dicho programa responde a la necesidad de adoptar propuestas que permitan diversificar la oferta de capacitación. Por esta razón, Projoven propone la aplicación de una propuesta socio-educativa comprendida por *“(…) aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tiene valor educativo en sí mismo y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social (...)”* (Ley18437;2009: art.37).

De tal manera, Projoven establece una propuesta educativa dentro del ámbito no formal que no se reduce a brindar solamente conocimiento sino que también apuesta a un proceso de seguimiento y acompañamiento durante la implementación del curso y durante el espacio de transición. Por tanto, la naturaleza de la intervención es dinámica, flexible e integral, teniendo en cuenta, a su vez, las trayectorias individuales, a diferencia de la educación

formal en donde el itinerario formativo apunta únicamente a impartir conocimientos.

En palabras del entrevistado No.1 el programa Projovent incluye : *“es la posibilidad de combinar de manera flexible distintos tipos de dispositivos en una situación completa y con jóvenes completos (...) que se combine con otros mecanismos de apoyo, que acompañe otros tipos de transiciones para los jóvenes, que cumpla con otros tipos de expectativas (...)”*(ANEXO1).

El entrevistado No.5 considera que el eje central de PROJOVEN es la : *“orientación laboral educativa y social. Porque generalmente en ese espacio el eje es el trabajo, pero trabajas también lo educativo porque hoy en día sabemos que para poder mejorar en lo laboral, poder insertarnos, permanecer y crecer en lo laboral tenemos que tener una actitud de capacitación permanente pero también aparecen aspectos sociales que influyen en el trabajo, sociales y de salud inclusive, como el tema de las adicciones, el tema de la salud sexual y reproductiva o el tema de la violencia doméstica. Entonces donde intentemos desconocer que a los jóvenes hay otros factores que les influyen en poder permanecer en el sistema educativo o insertarse y permanecer en el mundo laboral. Si desconocemos eso y queremos solo focalizarnos por ejemplo en la educación formal, en que aprendan determinadas cosas y no apoyar otros aspectos, los jóvenes no van a poder o hay un grupo de jóvenes que no van a poder o hay un grupo de jóvenes que no van a poder”*. (ANEXO 5)

Con respecto a este planteo, el mismo es ampliamente debatido a nivel internacional dado que, se cree *“necesario explorar modelos alternativos para asegurar que los segmentos menos favorecidos de la sociedad reciban una buena formación laboral (...) donde ha habido experiencias en el combate contra la inequidad”* (OIT;2008:76)

Sin embargo, por otra parte, se cuestiona si dichas propuestas socio-educativas dan respuestas efectivamente a revertir o reducir el desempleo juvenil:

En palabras del entrevistado No.5: *“PROJOVEN es una formación básica, de emergencia, para salir al mercado laboral y solucionar un tema laboral generalmente con jóvenes que vienen con muchas necesidades de trabajar.”* (ANEXO 5).

Los motivos del surgimiento de modelos focalizados de formación laboral muchas veces se pone en “tela de juicio”, cuestionando si son soluciones

parciales a problemas estructurales más complejos, porque no atacan las causas fundamentales del desempleo, sino que simplemente se da la reducción de vulnerabilidad en ciertos grupos específicos (es decir los jóvenes de bajos recursos).

En palabras de Martínez (2013)

se justifica la focalización de las políticas sociales, bajo el pretexto de que son restringidas a los específicamente más pobres, y que propician supuestamente igualdad de oportunidades para el ejercicio de la libertad, sin desequilibrar el presupuesto, desperdiciar recursos, etc (...). Este posicionamiento deriva en la afirmación de que dichas políticas son de tipo asistenciales, las cuales funcionan como mecanismos de empoderamiento, esto es, proporcionar la adquisición de los dotes necesarios al ejercicio de las elecciones (Martínez;2013: 3).

Al mismo tiempo, este grado de focalización persiguen y pena a las personas que “no se ajustan” provocado que la población beneficiaria de dicha política sean los menos pobres dentro de lo pobres.

En palabras del entrevistado No.1: *“El problema es que terminan haciendo ajuste sucesivos, y también tuvieron problema muchas veces porque fueron creado para los jóvenes que estaban más embromados, mas excluidos, pero al final esos son muy difícil de colocar, entonces lo cual lleva un corrimiento de la focalización inicial” (ANEXO 1).*

No obstante, Projoven incorporó nuevas modalidades que implican nuevos objetivos con el fin de beneficiar e intervenir de acuerdo a las particularidades de la población. Ampliando así el alcance de la población objetivo original.

En palabras del entrevistado No.5 *“Projoven pasó de tres modalidades a diez. El Projoven laboral que es una de las modalidades es como el que abarcaría a aquellas tres modalidades que teníamos antes que es el Projoven laboral. Lo que ampliamos ahora es que trabajamos con edades más chicas. Nosotros tenemos un Projoven adolescente y que tenemos algunas variantes del Projoven laboral. El Projoven rural que sería el Projoven laboral pero rural, entonces hay menos exigencias de inserción y otras características del curso en sí. Tenemos el Projoven continuidad que es este que te decía que es un Projoven laboral pero no para cualquier población sino adaptado a una población específica que nos está pidiendo la continuidad. Tenemos el Projoven TICS que es también una variante del Projoven laboral más para el*

tema de desarrollo de software y todo lo que tiene que ver con las nuevas tecnologías, entonces el perfil de ingreso es muy diferente. Las horas de capacitación son muy diferentes, las prácticas son muy diferentes. Pero no deja de ser una variante del Projoven laboral. Tenemos el Construyendo caminos que es con la Junta Nacional de Drogas que en su prelaboral que es un ejemplo de esto que te decía. El de Projoven adolescente también es un prelaboral, es como algo previo al Projoven laboral, como una fase uno (ANEXO:5).

A su vez, La capacitación y formación que brinda dicho programa está a cargo de Entidades de Capacitación (ECAs) que son asignadas por el INEFOP de acuerdo a la propuesta educativa-laboral que ellas mismas proponen.

A partir de lo expuesto por el entrevistado No.1: *“Las entidades de capacitación ejecutan el programa donde el Estado se retira de la ejecución directa de acción y se lo entrega a terceros, los cuales financian los fondos públicos, y estos son los encargados de la focalización, tanto a los jóvenes que participan del programa, como a dónde los acercan o les hacen su pasantía laboral, su contrato de aprendizaje”.* (ANEXO1)

En otras palabras, las ECAs se podría decir que *“son un conjunto de proveedores que conforman mercados privados de capacitación o formación cuya calidad es diversa.”* Pueden ser institutos, ONGs, fundaciones, etc.

Otro aspecto que es ampliamente debatido es la calidad de la formación y capacitación impartida por parte de las ECAs.

En palabras del entrevistado No.6: *“Muchas veces hay ONGs que se crean solamente para un curso específico y que nosotros decimos que se debe terminar con eso porque en realidad la calidad no es una institución que lleve un proceso y vos la puedas ir midiendo. Se juntan tres personas con determinados estudios y dicen que están haciendo el curso de peluquería. En realidad agarran la plata que se les da por INEFOP o por otro organismo del Estado y después dan a ese curso y desaparecen o siguen en ese ciclo que es puramente económico. Nosotros decimos que todo lo que sea por INEFOP o capacitación que se dé tiene que ser de entidades formales y más que nada ser la UTU y no estas ONGS fantasmas que aparecen para brindar un curso y desaparecer.”* (ANEXO 6)

No obstante, en palabras de otro informante calificado se considera que existe un seguimiento y control estricto del equipo técnico responsable y de los contenidos impartidos por los mismos.



Según el entrevistado No.5: *“hasta ahora estamos pudiendo todavía por suerte hacer una supervisión bastante cercana de los proyectos, no hemos perdido todavía eso de saber cada profesor en que anda, sus cursos y visitarlos y estar como en contacto con el equipo técnico que lo viene trabajando”* (ANEXO 5)

Por otra parte, es necesario analizar sobre la pertinencia de la formación impartida es decir, si la misma responde a la demanda laboral requerida de acuerdo a los sectores productivos en desarrollo.

En palabras del entrevistado No.5: *“Viste que nosotros no nos basamos ni en un observatorio de empleo, que yo creo que es algo que el Ministerio de trabajo tendría que tener más información y actualizada para aportar ni tampoco el INEFOP tiene un observatorio propio. Entonces hasta ahora nos basamos en una manera que no es la ideal que es que las entidades capacitadoras que presentan proyectos de INEFOP salen a buscar la demanda. Después la fundamentan muy bien y nosotros la corroboramos desde nosotros al momento de evaluar pero no deja de ser una información que viene de afuera.* (ANEXO 5).

Programas de creación de empleo

Este tipo de clasificación de programas se puede subdividir en tres: los subsidios al empleo regular en el sector privado, luego en el sector público y por último el apoyo al autoempleo.

En los programas de subsidios en el sector privado, se encuentra en Uruguay:

PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO:

Su objetivo es otorgar un subsidio en el momento de la contratación por parte de empresas de empleados hombres o empleadas mujeres, donde varía su porcentaje (el 60% para hombres y el 80 % para mujeres).

En palabras del entrevistado No.2: *“el programa objetivo empleo que está en la órbita del Ministerio de Trabajo y que busca generar, otorgar subsidios diferenciados en función del perfil de personas que trabajan, que pueden ser jóvenes o no”.* (ANEXO2).

Dentro de los subsidios al sector privado se enmarca también el proyecto de “ley de empleo juvenil” pero dada su relevancia será analizada posteriormente en una sección apartada.

En los programas de subsidios en el sector público se encuentra en

Uruguay:

PROGRAMA "YO ESTUDIO Y TRABAJO"

"El objetivo del Programa es ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de 16 a 20 años que no cuenten con experiencia laboral formal, generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral, exigiendo y asegurando la continuidad en el estudio. En este sentido se espera también brindar un sostén económico para que los jóvenes continúen estudiando". (MTTS;2013).

Con respecto a dicho programa la mayoría de los informantes calificados únicamente lo nombrar pero no desarrollan ni su diseño ni implementación.

A expresión del entrevistado N°3 que explica que dicho programa: *"lo que intentaba era brindarle una primera experiencia laboral a los jóvenes en las oficinas públicas, de únicamente un año y lo que planteaban eran trabajos de baja carga horaria, trabajos de cuatro o seis horas y la condición era que estudiaran o continuaran estudiando"* (ANEXO3).

Por otra parte, los programas de apoyo al autoempleo, como forman parte de la inserción laboral desde la lógica independiente no es pertinente para analizarlo en este trabajo.

Concluyendo este apartado, en el que se expone todo los tipos de políticas activas de empleo ejecutadas por Uruguay. Se identifica una notoria carencia que fue la falta de evaluación de los programas implementados como práctica sistemática y confiable que permitan estimar impactos y ajustar o adaptar las políticas sobre la marcha. En efecto, en la etapa de diseño de las políticas, no se utiliza el sistema de monitoreo, encargado de definir la información que se quiere relevar y con qué instrumentos. Este sistema, además, aporta elementos para dar seguimiento a las operaciones de los programas que permiten corregir fallas y/o mejorar su desempeño de ejecución. Sin embargo, no explicita si el programa se justifica o no, es decir, si es o no viable. Para alcanzar este resultado es imprescindible evaluar.

Si bien los principales tipos de evaluación son: evaluación de costo-beneficio, evaluación de proceso, evaluación de impacto, entre otras, esta última fue la que se cuestionó a los informantes entrevistados, quienes mayoritariamente respondieron que no se emplea este tipo de evaluación

sistemática (ver anexo 1, 3, 5). La elección de tipo de evaluación de impacto responde a las ventajas que tiene en comparación a resto de las evaluaciones. No solo refleja si se alcanzaron los objetivos previstos de los programas, sino cuáles han sido los efectos buscados o no buscados y como se ha transformado la situación inicial que se pretendía modificar, demostrando finalmente el éxito o fracaso de la política evaluada.

Otro aspecto a destacar, es el reconocimiento de los propios entrevistados de la baja cobertura que tiene los programas en términos de cantidad de jóvenes que participan de los mismos. (ANEXO 1,3,5)

En efecto, no existen evaluaciones de impacto en los programas estudiados. Por este motivo es que se toma como único insumo, la encuesta realizada por el BID "Productividad y formación de recursos humanos en establecimientos" del año 2012, para reafirmar la información recabada de las entrevistas en cuanto a la baja cobertura de los programas públicos. La encuesta releva dos datos significativos a destacar.

Primero, que los métodos de reclutamiento por parte de los sectores productivos que buscan trabajadores no tienen en cuenta las ofertas laborales que ofrecen los programas públicos ni los sistemas de intermediación laboral. Los datos demuestran que las fuentes de reclutamiento más utilizadas son las siguientes: Avisos de diario, redes informales y bases de datos o registros propios.

Por otro lado, las empresas no consideran, como fuente de financiación para la capacitación de sus empleados al INEFOP. Esta información que revela la encuesta crea una interrogante acerca de cuales podrán ser las causas por las que los sectores productivos, a la hora de capacitar, invierten de sus propios fondos y no hacen uso de los fondos públicos ofrecidos por el Estado, por ejemplo El INEFOP.

Para finalizar, tanto la información recabada en las entrevistas como los datos que provienen de la encuesta del BID, reflejan el vacío existente en la cobertura de los programas implementados. Este es un aspecto ampliamente relevante para repensar los resultados que se quieren alcanzar , dando cuenta

del gran desafío que deben perseguir las políticas públicas de aquí en adelante, para intentar disminuir la brecha existente entre la cantidad de jóvenes que buscan empleo y el bajo alcance que tienen los programas públicos.

Dialogo Nacional con el Empleo

En primer lugar, como ya fue mencionado, para OIT el objetivo de dicho dialogo es establecer un espacio participativo donde estén representados la mayoría de los actores involucrados del país, con el fin de unificar criterios y esfuerzos para lograr acuerdos comunes relativos a las políticas económicas y sociales, las cuales repercuten directamente en el mundo del trabajo, sea cual sea el ciclo económico que estemos transitando en comparación a la coyuntura internacional. Por tanto, el DNE es una herramienta hábil que permite poner en debate los desafíos del país en el momento actual.

A partir de lo expuesto por el entrevistado No.1 *"El país tiene un problema en términos de formación y empleo de jóvenes, el país tiene un problema en términos de suficiente oferta laboral, El país no ha aprendido suficientemente con respecto de cómo combinar distintos dispositivos de la política que den garantía según los ciclos económicos y el país recién está empezando a mirar la dimensión de empleo dentro de otras políticas que tienen que ver con empleo aunque no sean políticas dentro del mercado de trabajo, como la inversión, la innovación, etc". (ANEXO1).*

Por lo cual, se podría decir que el país todavía mantiene una mirada bastante incipiente sobre las medidas que debe tomar con respecto al desajuste entre la estructura de calificaciones de la oferta y la demanda laboral de acuerdo a la formación, la cual debe estar en concordancia a las exigencias planteadas a nivel internacional y a los ciclos económicos.

No obstante, el diseño del Dialogo Nacional por el Empleo, el mismo abarcó varios ejes:

En palabras del entrevistado No.1: *"el primero era jóvenes y tiene mucha convocatoria. El segundo que era este de oferta laboral tenía dos temas el de participación de la mujer, que participen más en el mercado de trabajo, y emigrantes, entonces ahí se juntaron dos tribus (...) Y el tercero que fue el tema*

de formación profesional. En el cuarto que era ya política de empleo para las fases del ciclo económico fue mucho más técnico” (ANEXO 1)

No obstante, se analizará únicamente el **“Eje empleo y la formación de los jóvenes”**. En el cual, originariamente su objetivo era alcanzar un acuerdo Nacional por el Trabajo Decente.

El entrevistado No.2 expone que el objetivo del primer eje estaba fundado en: *“ la idea de ir hacia un acuerdo nacional por el trabajo decente que era como una plataforma que buscaba generar un acuerdo entre múltiples actores, empresas, sindicatos, gobiernos, instituciones educativas, en fin muchos actores vinculados al mundo del trabajo que pudieran firmar justamente una voluntad política interinstitucional, una voluntad política país, para construir un escenario que haga más sencillo la inserción laboral de los jóvenes. (ANEXO 2)*

Sin embargo, el Dialogo Nacional por el Empleo no cumplió con dicho cometido en el sentido estricto.

En palabras del entrevistado No.2: *“Creo que este diálogo no oficio de eso, digamos, no habilitó el acuerdo nacional por el trabajo decente, pero en su momento para nosotros fue como un escenario donde todos los actores... (propicio para) tendría que haber sido propicio para consolidarlo” (ANEXO 2)*

En cambio, de acuerdo a la información recabada el objetivo perseguido por el DNE fue el siguiente:

Según el entrevistado No.3: *“la idea era poder discutir sobre donde se entendían que estaban los problemas de inserción laboral, de empleo y de formación de los jóvenes y llegar a una serie de acuerdos de cuáles son las medidas tendientes a poder solucionar esos distintos problemas” (ANEXO 3).*

En palabras del entrevistado No.2: *“ tuvo como objetivo construir ciertos niveles de acuerdo de conceso en torno de algunas acciones que se tienen que llevar adelante para mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en este caso” (ANEXO 2).*

Por tanto, lo que generó dicho DNE fue un espacio de debate entre diferentes instituciones, prioritariamente de carácter público, las cuales intercambiaron experiencias, conocimientos y aprendizajes, que sirvió como insumo para alcanzar determinados acuerdos. Ahora bien si los acuerdos *“a favor de los jóvenes no están en el marco de un plan de acción nacional, es decir, si no responden a un marco estratégico determinado existe el riesgo de*

que no produzcan efectos generalizables sino meramente coyunturales”
(OIT;2008:97)

Además, dichos acuerdos fueron pactados por la representación que estaba en ese momento, donde la participación fue variada de acuerdo al eje en discusión, por lo cual en el **“Eje empleo y la formación de los jóvenes”**. Se visualizó una baja participación por parte del empresariado.

Desde la perspectiva del entrevistado No.2: *“realmente fueron muy pocas las empresas que participaron. Las cámaras principales no participaron, la Cámara de Industria, la Cámara de Comercio, no participaron para nada, en los otros ejes sí, pero en el de juventud no participaron. Sin embargo, participo la Cámara de Pequeñas y Medianas Empresas, que no es menor, porque en realidad en términos porcentuales buena parte de los trabajadores de este país trabajan en pequeñas y mediana empresas, pero no participaron las pesadas, las que tienen peso político”* (ANEXO 2).

En palabras del entrevistado No.6 *“faltó una pata importante que eran los empresarios que tuvieran peso, los empresarios que estuvieron representados sin desmerecerlos no tiene el peso en las cámaras que puede llegar a tener la Cámara de industrias o los asesores que siempre vemos; vos te das cuenta cuando el empresario es algo que le importante o no, dependiendo a quien manden. Cuando mandan a los pesos pesados ahí van a trancar”* (ANEXO 6).

En definitiva, la baja participación y la poca incidencia que representó la cámara empresarial que participó, redujo la posibilidad de aportar soluciones para combatir el desempleo juvenil. Dado que las cámaras son actores claves para orientar los itinerarios formativos a lo demandado por el mercado de trabajo, colaborando así en los sistemas educativos o de formación profesional; como también mejorar las oportunidades laborales asegurando empleo dignos, etc. Contribuyendo en última instancia, al desarrollo de políticas que generen entornos favorables para aumentar el empleo juvenil, eliminando obstáculos que entorpecen el acceso al mismo. Dado que las empresas *“son la correa de transmisión entre los logros económicos y la vida cotidiana de la gente”* (OIT;2006:19)

Además por otra parte, si bien la participación fue bastante diversas en el sentido de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones públicas

(ministerios, ANEP,UTU,CODICEN,BPS) Intendencia, Fundación Forge, etc. No hubo jóvenes en general sino solo el Departamento de Jóvenes de PIT-CNT.

A partir de lo expuesto por el entrevistado No.6: *“pero jóvenes estudiantes u otros jóvenes en general era imposible participar porque era de nueve a tres de las tarde de lunes a viernes. Ese horario es imposible para el horario laboral (...) la única representación juvenil era la del PIT-CNT con los asesores de Cuesta Duarte que nos asesoraban en la parte legal. Entonces eso creo que fue un debe que tuvo el dialogo por el empleo”*. (ANEXO 6).

De modo que, se podría decir que fue un espacio de debate donde se trató la temática desde el lugar técnico- político que ocupan las diferentes instituciones, sin tomar en cuenta a los propios involucrados. En otras palabras, si bien no fueron acuerdos basados en estructuras jerárquicas sino por un modelo participativo. No hubo involucramiento de la comunidad a la que se quiere ayudar dificultando *“establecer con precisión cuáles son las necesidades prioritarias; un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión, promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad, posibilita una evaluación continua de la marcha del programa y constituye un preventivo casi no superable respecto a posibilidades de corrupción. Un aspecto de fondo es que al ser “tomada en cuenta”, la “autoestima” de la comunidad se eleva y comienza a movilizar potencialidades latentes en la misma que pueden dar contribuciones fundamentales”* (Kliksberg, B; [s.f.]:300).

Sin embargo, sí participó el Departamentos de Jóvenes del PIT- CNT el cual está conformado por jóvenes de diferentes sindicatos (SUNCA, UNRA, SUTEL,etc.) con el fin de garantizar los derechos laborales, para lograr dicho cometido el departamento realiza varias acciones, una de las más destacadas es la participación en el diseño del Proyecto de Ley de Empleo Juvenil-que posteriormente se analizará- (Ver ANEXO 6).

Por tanto

“las organizaciones de trabajadores actúan a favor del empleo de los jóvenes, lo cual supone fomentar políticas laborales que le den prioridad a la calidad del empleo, intentando articular los intereses juveniles en el mercado de trabajo en áreas a las que los jóvenes le ponen mayor

atención, vinculándose con otros actores e instituciones sociales. Acciones en esta dirección incluyen un trabajo de discusión, debate y formación, así como de investigación más profunda". (OIT;2008:98)

Sin embargo, lo que se pudo identificar es que dicho departamento está conformado por un grupo pequeño de jóvenes.

En palabras del entrevistado N 6: *"salimos a pedirles reuniones a las direcciones de los sindicatos que no están participando para que puedan mandan algún joven para que se integre"* (ANEXO6).

Por tanto un gran reto es incorporar a más jóvenes al movimiento sindical, pero además *"el reto se extiende a lograr una participación que supere la etapa consultiva e involucre a los y las jóvenes en espacio de tomas de decisiones dentro de un escenario de participación política sindical."* (OIT;2010:133)

De manera que, concretamente los acuerdos alcanzados -resumidos anteriormente de acuerdo al documento elaborado por DNE-en base a la información recabada, se identifican como los más relevantes los siguientes.

- El diseño del Sistema Integrado de Formación Profesional que tiene como cometido una mayor articulación entre la oferta educativo en sí misma y con lo laboral.

En palabras del entrevistado No.2: *"diversificar la oferta educativa, diversificar las opciones de formación, permitir trayectorias más flexibles dentro de la educación y la formación para el mundo del trabajo, dada la necesidad de articulación más fuerte entre educación y el mundo de trabajo"*. (ANEXO 2).

Incorporar dentro de la educación un componente de orientación laboral:

Según del entrevistado No.3: *"Otro de los temas que también se está discutiendo es de incorporar la orientación educativo laboral en los centros educativos de forma de poder brindarle a los jóvenes mientras están estudiando en la educación formal información sobre el mercado de trabajo y una especie de capacitación , como de introducción al mundo laboral. Porque uno de las cosas que se había visto es una cierta desconexión entre el mundo educativo y el mundo del trabajo. Obviamente no quiere decir que necesariamente los cursos y las carreras tienen que estar cien por ciento alineadas con las actividades productivas, pero si no puede pasar que los*

jóvenes estudien y después cuando vayan al mercado laboral encuentran que nos les sirvió tanto. (ANEXO 3).

De alguna manera, dichas medidas les permitirían a los jóvenes compatibilizar estudio y trabajo.

En palabras del entrevistado No.5: *“se trabajó mucho el tema de articular más el mundo de la educación con el mundo de las empresas y sí la educación tenía que flexibilizarse para que el joven pudiera trabajar y entender que el joven necesita por muchos motivos trabajar muchas veces antes de los 18 años y no en la situación ideal que uno piensa que termina sexto y después. Que se tiene que flexibilizar para que el joven pueda entrar al mundo del trabajo pero que también las empresas tienen que flexibilizar para que el joven pueda estudiar.” (ANEXO 5).*

En efecto, la OIT expone que se debe revisar la educación y la formación profesional dado que ambas generan sinergia positiva que impactan directamente en las posibilidades de acceder a empleos productivos y decentes. No obstante, una de las Metas del Milenio (2007) plantea que se debe prestar mucha atención en todos los niveles que abarca la educación, dado que en la región Latinoamericana existe un brecha de conocimiento que la separa de los países desarrollados. Ya que se visualizan, *“deficiencias de la lectura y en la comprensión de la matemática que impiden la reflexión, la abstracción y la resolución de los problemas cotidianos, elementos esenciales para el trabajo en el mundo actual (...). Pues muchos egresados de la primaria son funcionalmente analfabetos (...). Se necesita entonces mejorar y ampliar la infraestructura educativa, la calidad de la docencia, descentralizar la toma de decisiones y renovar la curricula para facilitar una educación flexible, que le permita a los estudiantes seguir aprendiendo al empezar a trabajar. La actual calidad de la educación de los jóvenes es inadecuada para un contexto de demanda de mejores calificaciones” (OIT;2008:71).*

De manera que, incrementar la cobertura, sin aumentar la calidad y pertinencia de los centros o instituciones donde se imparte la educación resulta insuficiente para promover el acceso de los jóvenes hacia un trabajo decente.

- Otro de los acuerdos alcanzados en el DNE es el referido al Sistema Nacional de Cuidados.

En palabras del entrevistado No.2: *“Surgió algo también que tiene que ver con cuidados, con poder pensar estrategias que también hagan compatible la posibilidad de inserción laboral y educativa para mujeres jóvenes, también surgió algo en ese sentido una respuesta al sistema de cuidado que sea complementaria”* (ANEXO 2).

Dado que el mismo surge como respuesta para aquellos jóvenes que tengan una persona a cargo, que se ven impostados de continuar estudiando y trabajando.

Según el entrevistado No.1 considera que un porcentaje de jóvenes no continua su trayectoria laboral hacia un trabajo decente, por la responsabilidad que tiene en el cuidado de personas: *“el tema del apoyo en materia de cuidado, una joven que tiene hijos o que también está enfrentada a algún tipo de responsabilidad familiar, necesita atender este tipo de situación sino básicamente la vas a perder”*. (ANEXO 1)

Además dicho sistema promueve la equidad de género, ya que en el mercado de trabajo, la socialización de roles de género impulsan a las mujeres a prepararse para seguir ocupaciones tradicionalmente femenina. Si bien actualmente, ha aumentado el número de mujeres con educación superior, las mismas tiene más dificultades para encontrar trabajo, (OIT;2008).

Otro de los factores que actúa como restricción para acceder al empleo, es la maternidad adolescente, lo cual incide decisivamente en la trayectoria laboral hacia el trabajo decente pues impide, en su gran mayoría, a que las jóvenes continúen su escolaridad y formación para el trabajo e ingresan al mercado de trabajo en ocupaciones muy precarias.

Desde la perspectiva del entrevistado No.4: *“las jóvenes sobretudo que tienen niños chicos a cargo otras personas a cargo, también necesitarían acceder a un trabajo que tenga sentido ya en términos hasta de ingresos lisa y llanamente además del tiempo que implica dejar un niño. De hecho se espera bastante que un sistema de cuidados vuelque al mercado de trabajo un montón importante del mujeres y mujeres jóvenes”* (ANEXO4).

En efecto, el Sistema Nacional de Cuidados fue creado como un servicio para atender dichas necesidades (hasta ahora no se ha implementado). De lo contrario, hay estudios de la OIT que han demostrado que si no existe una política gubernamental que intervenga sobre el cuidado esto tendrá altos

costos sociales y económicos; *“Si se considera que los temas de conciliación trabajo-familia son del ámbito privado y sus soluciones fuera de la competencia del Estado, se buscaran soluciones privadas que tenderán a perpetuar la desigualdades sociales y de género”* (OIT;2008:87)

- El último acuerdo más relevante recabado por los informantes es la Campaña de sensibilización de trabajo decente.

En palabras del entrevistado No.3: *“Esa campaña en realidad la vamos a realizar tanto el Ministerio de Trabajo como el Instituto Nacional de la juventud. Tenemos distintas propuestas pero la idea es que sea campaña televisiva, radio pero también de gráfica y por ejemplo con afiches en las paradas de los ómnibus”* (ANEXO3).

En palabras del entrevistado No.4: *“Ya elegimos a la agencia, se hizo una licitación pública. Se presentaron tres propuestas, tres agencias, ganó una y ya la designamos”*. (ANEXO 4).

Con respecto al mensaje de dicha Campaña la misma tiene como objetivo difundir la perspectiva de trabajado decente -

Desde la perspectiva del entrevistado No.4: *“ Son tres o cuatro mensajes claves; educación, calidad, trabajo, formalidad. La educación en el sentido de promover el trabajo y capacitación. Formalidad que no es solo formalidad es calidad en el trabajo (...) No me acuerdo ahora la otra pero eran bien sencillas, mensajes super sencillos. Y yo calculo por lo que estuvimos conversando para marzo, me parece que tirarlo en verano es tirar la plata, calculo en marzo, abril.”* (ANEXO 4).

Efectivamente, dicha campaña ya fue lanzada en diferentes medios de comunicación del país, en el spots televisivo refleja que los jóvenes tienen los mismos derechos laborales que los adultos: derechos a la protección y seguridad social, derechos a una remuneración justa, etc.

- Proyecto de Ley sobre empleo juvenil, dicho marco legal mismo será analizado a continuación en la próxima sección.

Sin embargo al indagar sobre el grado de avance de los acuerdos, no se pudo identificar en ningún discurso una idea concreta que dé cuenta del nivel de ejecución de los mismos.

A partir de lo expuesto por el entrevistado No.3: *“A nivel de acuerdos de intenciones o de compartir miradas creo que bastante bien pero a nivel de aplicación me parece que no mucho. Por lo menos pensando en la aplicación en este período de gobierno, plantearon la planificación.”* (ANEXO 3).

Proyecto de “Ley de empleo juvenil”

Como ya fue mencionado, el origen del proyecto de ley surge como resultado de un acuerdo alcanzado por el Dialogo Nacional por el Empleo. Ya que, al ser derogada la Ley N 16.873 y la Ley N 18.531 sobre empleo juvenil; debido a que fueron objeto de críticas por no haber alcanzado los resultados esperados (en términos del desempleo juvenil, por implicar altos costos burocráticos y por no garantizar con todos los derechos laborales de las y los trabajadores jóvenes) se hace necesario así un nuevo marco normativo sobre el empleo juvenil.

Quien ha liderado este proceso, desde el ámbito gubernamental ha sido el INJU-MIDES, Unidad de Empleo Juvenil-MTSS, Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planificación y Presupuesto y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

En efecto, el nuevo proyecto de Ley de Empleo Juvenil tiene como objetivo: *“contribuir a mejorar la inserción laboral de los y las jóvenes, facilitando el acceso a las primeras experiencias laborales, a la compatibilización entre estudio y trabajos, a la capacitación y formación. Este proyecto no puede ser pensado en forma aislada del resto de políticas y programas de empleo y formación juvenil que lleva adelante el Gobierno, sino que debe ser pensada en forma complementaria y articulada”* (Proyecto de Ley;2013:2).

A tales efectos, el Proyecto de Ley (2012) se compone de seis capítulos.

El primer capítulo, hace referencia al objeto e instituye los principios rectores, los cuales están basados en promover trabajo decente y sus componentes de promoción de los derechos laborales, ingresos justo, la no

discriminación por razones de edad, género, sexo, orientación sexual, étnica o de cualquier otro tipo, la protección social, entre otros.

El segundo capítulo, resume el tipo de abordaje que utilizará para promover trabajo decente, es decir, mayor articulación de la oferta educativa y formativa, el seguimiento en el tránsito de educación y trabajo, acciones en la orientación e intermediación laboral y por ultimo asegurar la calidad de empleo.

El tercer capítulo, presenta de forma más específica las medidas adoptadas para favorecer trayectorias laborales hacia el trabajo decente estableciendo diferentes modos contractuales, ya sea en el sector público o privado. Particularmente se brindaran varias opciones para facilitar la contratación de jóvenes bajo diversas modalidades: subsidios, utilización gratuita de servicios de selección y seguimiento brindado por el Estado, difusión de la participación de las respectivas empresas en los programas de promoción del empleo juvenil.

En palabras del entrevistado N 2, dichas medidas son: *“incentivos que no solamente tiene que estar asociados a lo monetario, no solamente a los subsidios, como en algún momento existió, digo a las exoneraciones tributarias, a los subsidios que van a empezar a haber ahora con la nueva ley de empleo juvenil. Sino también hay incentivos que tienen que ver con la responsabilidad social empresarial, con la posibilidad de pensar en dispositivos de acompañamiento durante la inserción laboral de jóvenes que tiene que adquirir una serie de competencias específicas pero también transversales a la hora de permanecer y continuar en el mercado para que los jóvenes puedan sostener y fortalecer sus trayectorias”* (ANEXO 2).

Al establecer no solo medidas económicas, sino también de accesibilidad por parte de la empresa a la utilización gratuita de los servicios de selección y seguimiento, ofreciendo de esta manera mayores incentivos para aumentar la contratación de los jóvenes. Estas medidas surgen con el actual proyecto de ley, a diferencia de las leyes anteriores las cuales solo brindaban subsidios ante contrataciones. Otra falencia que se identificó en las leyes anteriores, fue la efectividad de respuesta por parte de las oficinas públicas en habilitar la contratación de los jóvenes a esta modalidad. Es decir, los tiempos burocráticos enlentecían el proceso, lo cual llevo a que las

empresas no optaran contratar a los jóvenes por esa vía. Sin embargo, en el nuevo proyecto de ley se propone que la Unidad de Empleo Juvenil del MTSS, sería la que realizaría los trámites correspondientes, permitiendo rapidez en la gestión.

A partir de lo expuesto por el entrevistado No.6: *“Antes era más centralizado, iba el empresario, solicitaba un permiso de que iba a tomar a tal joven, hacían un estudio del joven, volvía y entre idas y vueltas tenía que ir varias veces y pasaba entre un mes y un mes y medio para que ese empresario pudiera contratar al joven. Entonces la queja de ellos fue que si tengo que demorar un mes y medio para contratar a alguien estoy perdiendo plata. Prefiero contratarlo, pagarle y no acceder al beneficio”* (ANEXO 6).

Retomando el nuevo proyecto de ley, otra medida que favorece la contratación de jóvenes, es la basada en la difusión de la empresa y su marca por medio de los canales de comunicación que dispongan los organismos públicos.

El entrevistado No.2 identifica a la difusión en términos de responsabilidad empresarial: *“Al ofrecer un de responsabilidad social empresarial. No está desarrollado en estos términos, en el proyecto de ley no se habla de responsabilidad social empresarial, se habla de darle visibilidad a las empresas que contratan a jóvenes, a convertirlo en un valor que simbólicamente es reconocido por el consumidor, por el comprador, y que pueda tener visibilidad en el etiquetado o que en las páginas web oficiales pueda aparecer o a través de otros mecanismos que le den visibilidad a las empresas, entonces esos tres mecanismo en términos de incentivos se ponen arriba de la mesa: subsidios, visibilidad y acompañamiento e inserción. En términos empresarial sería la visibilidad como algo promocional”*(ANEXO2).

Además, se fijan las condiciones para realizar contratos de Primera Experiencia Laboral, Prácticas Laborales para Egresados y Trabajo Protegido de Jóvenes. La contratación de prácticas laborales para egresados será acordada entre el empleador y el joven, de acuerdo a su formación previa y en busca de su primer empleo por un plazo entre 6 meses y un año. Con respecto al trabajo protegido se desarrollara en el marco de los programas de capacitación y acompañamiento en las tareas a desempeñar por parte de los jóvenes, los cuales deben ser menores de 30 años en situación de desempleo.

El plazo de contratación será de 6 meses como mínimo y 18 meses como máximo.

Finalizando este capítulo, es relevante destacar que en el nuevo proyecto de Ley a diferencia de las leyes anteriores sobre empleo juvenil, se fijan los salarios y las condiciones de trabajo de acuerdo a lo dispuesto en las leyes, laudos y convenios colectivos vigentes. Es decir, gozando de los derechos laborales vigentes: las prestaciones de seguridad social, incluyendo el derecho al Seguro Nacional de Salud, con excepción del subsidio del seguro de desempleo.

Según el entrevistado No.6 afirma la idea mencionada de que los jóvenes tienen: *“ahora tienen todos los derechos que tiene un trabajador. Antiguamente se les pagaba el sueldo todo pero no accedían a la salud, no accedía al BPS, esos seis meses o año que trabajaban no computaban para el BPS en la antigua ley. Ahora en esta ley sí. Lo que se le dice también es que se le pague sobre el laudo que fue una de las propuestas y fue incluida es que en la empresa que entre se le pague lo correspondiente al consejo de salarios. El joven entra para ser operario que cobre lo mismo que el operario que está trabajando por ese laudo”* (ANEXO6).

En el cuarto capítulo, expone las condiciones de los contratos de Primera Experiencia Laboral para el sector público estableciendo cupos para personas jóvenes mujeres, afro descendientes, con discapacidad y trans. Es decir, en cifras los organismos públicos deben contratar el 50% a mujeres jóvenes, el 8% a jóvenes afro descendientes, el 3% a jóvenes con discapacidad y el 2% a jóvenes trans.

Desde la perspectiva del entrevistado No.6: *“Creemos que son avances (..) la inclusión de minorías que se da la discusión si es una discriminación o no. Hay porcentajes en la ley sobre afro descendientes, gays y jóvenes discapacitados que creo que es un ocho por ciento, cuatro y dos por ciento y que entendemos que eso está bien”* (ANEXO6).

Ahora bien, porque únicamente en el ámbito público se fija como obligación contratar en dichos porcentajes a esta determinada población no es posible decretarlo o acordarlo también en el sector privado.

El quinto capítulo, expresa la necesidad de complementar estudio y trabajo, es decir, se promueve la compatibilidad entre las actividades laborales con la continuidad y permanencia de los estudios, las medidas en concreto son: reducción horaria de los jóvenes que se encuentren estudiando otorgándoles subsidios a los empleadores que pactan dicho acuerdo; también se les da subsidios a los empleadores que otorguen días de licencia por estudio adicionales a los fijados obligatoriamente; y por último la prohibición de establecer horarios rotativos para los jóvenes que cumplan las condiciones antes dichas, es decir, los que se encuentran estudiando.

El entrevistado No.2 expone claramente las medidas mencionadas: *“el proyecto establece una serie de mecanismos que colaboran justamente en ese objetivo de compatibilizar trabajo y estudio. Y para eso se pone en juego un mecanismo que está asociado a reducir la jornada de trabajo. A poder subsidiar la primera, o hasta la segunda hora de trabajo que se reduzca, pero no así perder el ingreso, la idea es la jornada de trabajo se subsidia el 20% y el 40% de la segunda hora, pensando en jornadas de trabajo que no sean menores a 30 horas semanales. Otro mecanismo está asociado a extender los días de licencia pos estudio, a extender en ocho días más y generar un subsidio(.)del 40% y que va a permitir extender los días de licencia por estudio, afrontar de mejor manera momentos del año donde hay que estudiar. Sumados a los días que ya están establecidos por ley, que ya son derechos digamos. Y un tercer mecanismo que tiene que ver con obligar a las empresas que exponen a los empleados jóvenes a la rotación permanente en su horario de trabajo a que les otorguen un horario fijo”* (ANEXO 2)

El sexto y último capítulo, tiene como objetivo llevar adelante programas específicos orientados a promover emprendimientos productivos, facilitando el acceso al crédito y de asistencia técnica para estos emprendimientos.

Concluyendo dicha sección, actualmente el proyecto de Ley de Empleo Juvenil, se presentó en el poder ejecutivo, en el cual no ha sido aprobado. Las razones que exponen los entrevistados en cuanto a la no aprobación de la ley es la falta de presupuestos para hacer frente a dicho costo.

El entrevistado No.4 expone dicha afirmación: *“lo que se había acordado en un principio lo que se esperaba es que estuviera incluido los costos. La ley tiene un costo. Ahora la idea es que una parte la pueda financiar*

INEFOP. Yo creo que está bastante avanzado, no todo pero una parte”(ANEXO 4).

Ahora bien, esta no aprobación genera una gran interrogante por un lado, si realmente se toma la problemática del empleo juvenil como una prioridad, y por otro, porque dicho costo no fue presupuestado en la rendición de cuenta.

En conclusión, analizando todas las acciones públicas, anteriormente mencionadas, se visualizan un aspecto no menor que actúa como factor obstaculizador para promover de “forma efectiva” el empleo juvenil. La baja articulación y sinergia inter-institucional.

A raíz, de que los diferentes programas analizados carecen de un plan de acción nacional que permitiría establecer un propósito estratégico determinado y proponer un único marco directivo. En contraposición, los programas implementados, generan un elevado riesgo al no producir efectos generalizables sino meramente coyunturales. No se logra solucionar el problema de fondo porque se mantienen intactas las estructuras generadoras de las trabas que dieron lugar a estos programas, que actúan de manera aislada y desvinculada por los siguientes motivos: *“No solamente hay vacíos agudos de coordinación sino con frecuencia fuertes enfrentamientos por competencias, recursos y programas”, además, “Muchos aparatos burocráticos públicos han sido contruidos sobre la base de enfoques marcadamente sectoriales”*(Klicksberger; s/d:294-295)

Estos motivos dejan entrever debilidades a la hora de la implementación de las políticas que repercuten significativamente en los resultados alcanzados. Se elaboran de forma dispersa, no tienen cohesión y articulación entre sí, y son ejecutadas de forma discontinuada de acuerdo a las autoridades gubernamentales responsables en ese momento.

En efecto, ante la baja articulación y sinergia entre las instituciones, es que se hace necesario un plan de empleo juvenil que brinde un enfoque integrado y completo, que articule a las diversas instituciones que tengan competencias en el tema.

Partiendo de la base que la problemática de empleo juvenil no se aborda a través de intervenciones fragmentadas y aisladas, es que se requiere una acción sostenida y concentrada que tenga en cuenta los ciclos económicos ajustándose a los momentos de recesión o de auge de un país. A su vez, que garantice un entendimiento en común entre las instituciones competentes. Es decir, que se tome como punto de partida un mismo análisis situacional para identificar el grado de prioridad que se dará a cada una de las acciones y de este modo, revertir el desempleo juvenil.

“Todos estos esfuerzos deben enmarcarse en una discusión conceptual a fondo que posibilite un “Salto de conciencia” respecto a la necesidad de superar los enfoques sectorialistas, dada la naturaleza misma de los problemas sociales que requieren una acción combinada” (Kliksberg; s/d:296)

Consideraciones finales

En este apartado se realizan una serie de reflexiones sobre los aspectos centrales expuestos a lo largo del trabajo.

De esta manera, articulando las dimensiones teóricas y la información recabada, frente a la pregunta problema que guió la investigación, se considera que se ha logrado aproximar a su respuesta quedando evidenciada en el transcurso del análisis. Sin embargo, no se pierde de vista que a fin de responder el cuestionamiento central de la investigación, se requeriría de un trabajo de carácter más profundo.

Pensando en los objetivos específicos, se puede afirmar que en general se logran alcanzar satisfactoriamente, con la salvedad anteriormente mencionada. Se presentarán a continuación a modo de síntesis una serie de consideraciones generales sobre el trabajo.

Se expusieron los diferentes modelos de acumulación imperantes (modelo desarrollista de carácter proteccionista y luego el modelo del “derrame” de carácter residual) dado que de ellos dependieron las transformaciones en el mundo del trabajo que establecieron una nueva reestructuración productiva que generó, por un lado, mayor crecimiento económicos que no produjo progreso en términos de desarrollo humano para los países. Esto en virtud de que las consecuencias sociales que generaron fueron desigualdad, exclusión e inequidad. Lo que originó nuevos enfoques alternativos que dieron lugar a una nueva mirada de la cuestión social.

La propuesta más relevante fue la de Amartya Sen que reposicionó el debate sobre la naturaleza del desarrollo alejándose de lo propuesto por el modelo del “derrame”. En el cual dicho autor, explica el desarrollo como un proceso que implica la expansión de las capacidades y libertades de las personas y no en los bienes que pueda acceder, superando así el reduccionismo de la visión economicista. Dicha visión fue incorporada por la OIT para definir la concepción de *trabajo decente* como una trayectoria que implica no solo tener en cuenta los ciclos de vida, sino diversas condiciones

que deben estar garantizadas para que los jóvenes puedan insertarse en empleos de calidad.

Por esta razón, la OIT establece determinadas medidas para lograr crear las condiciones para que todos los jóvenes obtengan una trayectoria laboral hacia el trabajo decente.

En síntesis la propuesta se centra en una institucionalidad adecuada, una mejor articulación entre la educación y el trabajo de acuerdo a la evolución del mundo productivo y un marco regulador que combine protección y promoción. No obstante al desentrañar los fundamentos ideológicos que sustentan dichas medidas se encuentra una incongruencia que se puso en debate, esta refiere a si realmente se plantea soluciones de carácter estructural o meramente coyunturales. Provocando un desplazamiento de la solución de los problemas desde una perspectiva colectiva hacia una responsabilidad individual-familiar, dando lugar a una discusión incipiente sobre si la intervención pública, da cuenta de una respuesta de tipo asistencial que obstaculiza posibilidades de superación de las causas estructurales responsables de las desigualdades o no.

Dicha reflexión fue contrastada con la información recabada en las entrevistas. Identificando ciertas dificultades que no garantizarían revertir el desempleo juvenil en términos sustantivos, a saber: no existe un marco institucional efectivo sino iniciativas desconectadas que focalizan su respuesta actuando de forma fragmentada a diferencia de una acción sostenida e integradora, la baja cobertura en términos de cantidad de jóvenes con los que se interviene, ofertas educativas y de formación que no evoluciona de acuerdo a las necesidades productivas, entre otras.

Bibliografía

- Barba,C;2004; "Los enfoques Latinoamericanos sobre la políticas social: más allá del Consenso de Washington"; Espiral Estudio sobre el Estado y Sociedad; México.
- Bonilla,E; Rodríguez P; (1997) "Mas allá del dilema de los métodos- La Investigación de las Ciencias Sociales-" Grupo Editorial Norma; Santa Fe de Bogota Colombia.
- Castel R; 2010; "El ascenso de las incertidumbres- Trabajo, protección estatuto del individuo-"; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires, Argentina.
- Neffa.J, De La Garza.E, Muñiz Terra.L; 2009,"Trabajo, Empleo, Calificaciones Profesionales, Relaciones de Trabajo e Identidad Laborales", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); Buenos Aires Argentina.
- Notaro, J;Quiñones, M; Senatore,L; Superville,M; 2011; "Las Políticas Publicas en la Reestructura del Mundo del Trabajo Uruguay 2005-2009";Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la Republica; Montevideo-Uruguay.
- OIT; 2003; "Políticas activas de mercado de trabajo"; OIT- Comisión de empleo y políticas sociales.
- OIT; 2008; "Informe Trabajo decente y juventud en America Latina" OIT Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina. Lima Perú.
- OIT; 2010; " Informe Trabajo decente y juventud en América Latina 2010". OIT Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina. Lima Perú.
- OIT;2006; "Promoviendo el Trabajo Decente en las Américas- Agenda Hemisférica 2006-2015." OIT Oficina regional para América Latina y Caribe.

- Rosas, G; Rossignotti, G ; 2009; "Guía para la preparación de Planes de acción Nacionales de Empleo Juvenil". OIT, Lima Perú.
- Samaniego, N; 2002; "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en America Latina", CEPAL, Santiago de Chile.
- Schettini,P; Sarmiento,J;2000; "Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia- Transformaciones del nuevo régimen social de acumulación" ; Cap. 3- s/ d.
- Sottolli,S 2000; "Las políticas sociales en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia" ; European Review of Latin American and Caribbean Studies; s/d.
- Supervielle.M., Zapirain.H; 2009,"Construyendo el Futuro con Trabajo Decente", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo- Uruguay.
- Valles,M; 1999; "Técnicas Cualitativas de Investigación Social-Reflexión Metodológica y Practica Profesional-" Editorial. Síntesis S.A, Madrid, España.
- Villa, M (Coord.); 2000; "Juventud, población y Desarrollo en América Latina y el Caribe -Problemas, oportunidades y desafíos-"; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago de Chile, Chile.
- Wacquant,L;2001; "Parias Urbanas. Marginalidad en la ciudad a comienzos de Milenio". Ed. Manantial. Bs.As. Argentina.
- Weller,J (Editor);2009; "El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo; Editorial. Siglo Veintiuno; Buenos Aires, Argentina.

Otras fuentes documentales

- BID,DINAE, MTSS (2012) “Encuesta productiva y formación de recursos humanos en establecimientos”. Acceso www.mtss.gub.uy.
- Castillo.M. Fuentes,G. Perez,J. Sanguinetti.M; 2012; Consultaría “Relevamiento de Políticas y Programas para jóvenes en Uruguay”. MIDES,INJU,BID. Montevideo-Uruguay.
- Consultor Sergio Lijtenstein; 2011; “Diagnostico sobre empleo juvenil – Empleo y Educación: pilares para la construcción de la trayectoria laboral de los jóvenes”. Unidad de Empleo Juvenil- Observatorio Mercado de Trabajo Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Montevideo-Uruguay.
- Diálogo Nacional por el Empleo 2011 Eje “El empleo y la formación de los y las jóvenes- acuerdos, avances y conclusiones-“.
- García Espíndola A.; 2005; “Dimensiones y principios en Trabajo Social: reflexiones desde la intervención profesional”. En: Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Cátedra de Trabajo Social, Ciclo Básico; FCS-UdelaR; Montevideo-Uruguay.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/19254/kliksbergesp.pdf> [acceso 21/02/2011]
- Kliksberg, B [s.f.] “Repensando el Estado para el Desarrollo Social; más allá de dogmas y convencionalismos.” [s.l.: s.d.]. Disponible en:http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/KB_Vol.7_No.II_2sem.pdf [acceso 21/02/2011].
- Kliksberg, B; 1999; “Capital Social y Cultura. Claves esenciales del desarrollo” en Revista de la CEPAL, N° 69. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/KB_Vol.7_No.II_2sem.pdf [acceso 21/02/2011].

- Ley N° 18.437; 2009; “Ley General de Educación”. Disponible en : <http://www.parlamento.gub.uy>.
- Lo Vuolo, R; 1998;” Economía Global y nuevas políticas de sostenimiento de los ingresos como base de un nuevo consenso económico y social”; Trabajo presentado en Seminario “Limites y posibilidades de nuevos sistemas de protección social en el Cono Sur, dentro de un mundo globalizado”; Bs As Argentina.
- Martínez ;2013; “El Estado ambidiestro. El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia”. Acceso En prensa.
- Moreira,B; Martinez,J.P 2012 “Desafío: el empleo juvenil en el Uruguay actual -2010-2014-; Artículo Friedrich Ebert Stiftung; Montevideo Uruguay.
- Plan Nacional de Juventud 2011-2015 -Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescentes y Juventud – Consejo Nacional de Políticas Sociales-.
- Proyecto de Ley sobre empleo juvenil;2012; Acceso En prensa.