

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Jóvenes que no estudian ni trabajan y políticas de  
juventud en el Uruguay actual:  
¿para qué y para quiénes?**

**Fernanda Guillén Guerra**

**Tutor: Blanca Gabín, Cecilia Espasandín**

**2013**

# Índice

**INTRODUCCIÓN** \_\_\_\_\_ **Pág. 3**

**CAPÍTULO 1: Mirando hacia atrás: desde los “treinta años gloriosos” hasta la actualidad**

**1.1** Las “vacas gordas”: los treinta años gloriosos, apogeo y crisis \_\_\_\_\_ **Pág. 6**

**1.2** Los 90 y el neoliberalismo: apogeo y... apogeo \_\_\_\_\_ **Pág. 10**

**1.3** Neoliberalismo, América Latina y Uruguay en los '90: algunos puntos a considerar en relación al mercado de trabajo en estos años \_\_\_\_\_ **Pág. 13**

**1.3.1** El mercado de trabajo y la tasa de desempleo desde los 90 a la actualidad

**1.4.** 2005: la llegada al Gobierno del Frente Amplio y el nuevo escenario: algunas consideraciones \_\_\_\_\_ **Pág. 17**

**CAPÍTULO 2: Caracterización de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan: cuántos son, qué características comparten, diversidad de situaciones en las que se encuentran**

**2.1** Mercado laboral, formación y jóvenes: una tensión que le da la vuelta al mundo \_\_\_\_\_ **Pág. 20**

**2.2** América Latina: el continente joven \_\_\_\_\_ **Pág. 21**

**2.3** Uruguay, no tan joven... \_\_\_\_\_ **Pág. 25**

**2.3.1** Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿por qué hablar desde “lo que no es”? ¿Qué implica que no estudien ni trabajen?

**CAPÍTULO 3: Políticas Públicas de Juventud**

**3.1** ¿Desde cuándo y por qué hablamos de políticas de juventud? \_\_\_\_\_ **Pág. 32**

**3.2** Breve descripción del “estado de situación” en relación a las políticas de juventud en América Latina. Algunos documentos de referencia \_\_\_\_\_ **Pág. 33**

**3.2.1** El papel de los órganos nacionales especializados en juventud. El caso de Uruguay

**3.3** Dos décadas de políticas de juventud en Uruguay: desde el Instituto Nacional de Juventud hasta el Plan Nacional de Juventudes \_\_\_\_\_ **Pág. 36**

- 3.3.1 ¿Y qué pasaba antes? Breve reseña de los programas y propuestas dirigidas a los/as jóvenes en Uruguay desde 1991 hasta la formulación del Plan
- 3.3.2 Mirando hacia adelante: algunas consideraciones sobre el Plan Nacional de Juventudes (2011 - 2015). Las bases del Plan
- 3.3.3 La mirada hacia los/as jóvenes y el Plan: ¿una nueva mirada o “más de lo mismo”?

Las bases del Plan y los/as jóvenes que no estudian ni trabajan

### **Consideraciones finales**

¿Políticas de juventud para qué y para quiénes? \_\_\_\_\_ Pág. 46

**BIBLIOGRAFÍA** \_\_\_\_\_ Pág. 51

**DOCUMENTOS** \_\_\_\_\_ Pág. 54

## INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente trabajo lo constituyen las políticas de juventud dirigidas a los/as jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan en el Uruguay actual, o, los tan corrientemente llamados “ni-ni”. La preocupación e interés por este grupo parte, fundamentalmente, de conocer algunos datos relevados por la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (en adelante, ENAJ) en 2008, y publicada en 2010. En la misma, se expone que casi un 18% de los/as jóvenes del Uruguay se encuentran en la situación de no estudiar y no trabajar. Se entiende que se trata de un dato por demás llamativo, en el sentido que explicaremos a continuación. Si es sabido que en nuestro país la pirámide poblacional se encuentra achatada, con un porcentaje de personas menores de 29 años que no supera el 23% (ENAJ, 2010), el hecho de que casi un quinto de los mismos no se encuentren vinculados al sistema educativo formal o al mercado laboral no es un dato menor.

El interés por la temática, desde el punto de vista que estamos planteando, tiene que ver con que se entiende que es un deber que tenemos como colectivo social en general, el continuar aportando miradas que permitan pensar este asunto como un problema. Resulta fundamental dibujar lineamientos que contribuyan, al menos, a que “el tema de los ni-ni” sea visualizado como un problema social, para poder entender que “los/as jóvenes que no estudian ni trabajan” son fruto y parte de problemáticas complejas, que involucran diversas esferas de “lo social” (económica, política, cultural, etc.). Y la cuestión pasa por entender la relevancia y gravedad que representa que casi un quinto de los/as jóvenes de nuestro país no estudien ni trabajen; que estamos frente a una realidad por demás comprometedoras tanto en el presente como en relación a los años venideros: ¿qué pasará de aquí a diez o veinte años si actualmente no se hace nada? En particular, nos interesa enfocarnos en qué ocurre a nivel de políticas públicas de juventud: cómo son conceptualizados los “ni-ni” –si lo son-, qué “ni-ni” son los que importan a nivel de políticas públicas y qué estrategias y acciones se proyectan –si es que lo hacen- a nivel de empleo y formación.

Se trata de un fenómeno presente no sólo en nuestro país sino a nivel regional y mundial. A modo de ejemplo, en el continente, si bien las situaciones de los/as jóvenes

en relación a la educación y el empleo varía por subregiones, entre países y al interior de cada uno de ellos (OIT, 2010), encontramos un 20% de los mismos que no estudia ni trabaja, dato que además, agrava, considerándolo comparativamente, lo que ocurre en nuestro país. Múltiples investigaciones realizadas desde la OIT (Organización Internacional del Trabajo) como desde la OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud) y otros organismos especializados en temáticas de juventudes, han demostrado la relevancia que tienen las dimensiones educativa y laboral en la etapa juvenil. A la vez, resulta llamativo qué ocurre cuando estas variables no están presentes, ni siquiera como una opción, en las trayectorias vitales de los/as jóvenes, quienes, por diversas circunstancias transitan por caminos que no involucran la educación formal ni el mercado de empleo.

Es así que frente a esta realidad, nos interesa hacer foco en varios aspectos. En primer lugar: ¿es este asunto entendido como un asunto público en Uruguay actual?; actualmente ¿se está pensando esta realidad como un “problema social”?; ¿cómo es conceptualizado y abordado, si lo es, el tema de “los/as jóvenes que no estudian ni trabajan” desde las políticas públicas de juventud en nuestro país?

Entendemos que se trata de un asunto de larga data. En este sentido, para conocer los antecedentes que incidieron en el delineamiento de esta realidad, necesitamos remontarnos al pasado. Así, intentaremos dar una mirada desde los llamados “treinta años gloriosos” hasta la actualidad. La elección del tiempo histórico al que nos referiremos responde a la necesidad de visualizar cómo desde la década del 60 comienzan a configurarse una serie de elementos que llevan a que, poco a poco, se ponga de manifiesto y se acentúe el modelo capitalista neoliberal. Esto en el entendido de que las políticas de juventud, en tanto políticas públicas, responden y acompañan al modelo económico imperante, actualmente el neoliberal, en un contexto como el uruguayo, el cual puede ser entendido como un modelo “híbrido” de desarrollo (Serna, 2010) con todo lo que ello implica.

A la vez, es imprescindible indagar y conocer qué se está haciendo actualmente, si es que se está haciendo, desde la esfera gubernamental, en relación a “los ni-ni”. Para ello, entendemos que es necesario reconocer cómo y desde qué lugar son conceptuados los/as jóvenes que no estudian ni trabajan, para poder desentrañar qué estrategias son

las que están siendo pensadas, elaboradas, planificadas, etc. en relación a dicha población. Tarea que será llevada adelante colocando la mirada en el Plan Nacional de Juventudes 2010-2015, como documento que nuclea los principales lineamientos respecto a la población juvenil en Uruguay: ¿cuáles son los “ni-ni-que “preocupan” al gobierno?

A los fines de este trabajo esbozaremos una breve síntesis de qué ha ocurrido a nivel regional, para luego adentrarnos en aspectos que hacen al acontecer nacional desde la creación del INJU (en tanto organismo máximo que oficia de núcleo a las propuestas que se ofrecen a los/as jóvenes en Uruguay), hasta el Plan Nacional de Juventudes (en adelante, Plan), dado que se trata del documento que nuclea, en la actualidad, la mirada y posicionamiento del Estado uruguayo en materia de juventudes, buscando desentrañar qué postura se tiene frente a los/as jóvenes que no estudian ni trabajan.

La metodología de estudio se basa en la revisión bibliográfica, en relación a autores, académicos y organismos vinculados a la temática, y el análisis documental de algunos materiales que resultaron de interés.

## **CAPÍTULO I: Mirando hacia atrás: desde los “treinta años gloriosos” hasta la actualidad**

Las políticas de juventud, y en general, las políticas públicas implican, ante todo, toma de decisiones (Abarca Rodríguez, 2002; Urzúa Bermúdez, 2002) en contextos de alta complejidad sociohistórica, política, cultural, etc. Las líneas que siguen intentan ser un resumen de qué ha ocurrido en este sentido desde los llamados “treinta años gloriosos” hasta la actualidad, en tanto período relevante en relación a cómo se pone de manifiesto y se acentúa el modelo capitalista neoliberal, con las connotaciones que, luego veremos, adquiere en la actualidad.

Entendemos que la configuración de las políticas de juventud que actualmente se despliegan tiene sumamente que ver con un determinado modelo de desarrollo como es el imperante. Y que el mirar para atrás y describir cómo el mismo adquiere un mayor desenvolvimiento y afianzamiento en nuestras latitudes, se hace sumamente necesario. Además, y fundamentalmente, es sabido que las políticas públicas tienen íntima relación con las políticas económicas, y podríamos decir, macroeconómicas. En palabras de Netto: *“no se puede discutir política social si no se discuten orientaciones macroeconómicas”* (Netto, 2003: 38): así como colocábamos líneas atrás que las políticas públicas son toma de decisiones, también y sobre todo, son asignación y administración de recursos, los cuales, evidentemente, tienen un origen y una finalidad, aspectos sumamente signados por el modelo de acumulación actual.

### **1.1 Las “vacas gordas”: los treinta años gloriosos, apogeo y crisis**

La época de “los treinta años gloriosos” –desde el final de la segunda guerra mundial hasta la crisis del petróleo en 1973- del capitalismo desarrollista marcó, sin dudas, una de las etapas de mayor auge del sistema capitalista, comparativamente, con las décadas posteriores. Por un lado, la situación mundial era relativamente estable poco después de la guerra: tal como afirma Hobsbawm, *“(tanto la URSS como EE.UU.)*

*aceptaron el reparto desigual del mundo*” (Hobsbawm, 1998: 232), en un contexto de guerra fría entre ambas potencias y sus países aliados. La prioridad absoluta de los países europeos y de Japón era la recuperación tras la guerra. En los estados no comunistas, la recuperación tenía que ver también con la superación del miedo a la revolución social y al avance comunista. Sin embargo, la prosperidad tardó en hacerse notar; ejemplo de ello es el tan ansiado pleno empleo que no se alcanza promedialmente en Europa hasta mitad de los años 60. El crecimiento de los países industrializados, el pleno empleo en muchos de ellos, así como las auguriosas proyecciones para las décadas venideras fueron algunos de los indicios de la opulencia (ídem). Sin embargo, tal como afirma Hobsbawm, *“pese a todo, la edad de oro fue un fenómeno de ámbito mundial aunque la generalización quedara lejos del alcance de la mayoría de la población mundial: los habitantes de países para cuya pobreza y atraso los especialistas de la ONU intentaban encontrar eufemismos diplomáticos”* (ídem: 262). La divergencia entre el *“mundo rico y el mundo pobre”* (ídem: 263) se hace cada vez más notoria, sobre todo a partir de los años 60. Sin embargo, en los países pobres, fundamentalmente de África y América Latina, ocurrió que la población creció notoriamente, y a la par lo hizo la producción de alimentos, aunque con niveles de hambruna históricos en países “subdesarrollados”.

A la vez, la expansión del mundo industrializado se hizo evidente, tanto en los países capitalistas y socialistas como en el “tercer mundo” (ídem, 1998), en un mundo que perfilaba asemejarse o tomar como modelo a los Estados Unidos de Norteamérica.

En palabras del autor;

*“(el mundo industrializado) se expandió por doquier, por los países capitalistas y socialistas y por el “tercer mundo”. En el viejo mundo hubo espectaculares ejemplos de revolución industrial (España y Finlandia). En el mundo del “socialismo real” (...) países puramente agrícolas como Bulgaria y Rumania adquirieron enormes sectores industriales. En el tercer mundo el asombroso desarrollo de los llamados “países de reciente industrialización” (...) se produjo después de la edad de oro, pero en todas partes el número de países dependientes en primer lugar de la agricultura, por lo menos para financiar sus importaciones del resto del mundo, disminuyó en forma notable”* (ídem: 264).



La economía mundial crecía a ritmo acelerado, multiplicándose tanto la producción de manufacturas como el comercio mundial de productos elaborados, proceso acompañado de un factor poco atendido como fue el deterioro ecológico y los altos niveles de contaminación (aumento del uso del combustible, de la energía, de productos dañinos para la capa de ozono) factores que, desde la concepción de mundo que se estaba impulsando, era visto y entendido como una consecuencia más del dominio “necesario” del hombre sobre la naturaleza, al menos para quienes llevaban las riendas de estas nuevas y explosivas modalidades de producción global.

Se expandía, poco a poco, el modo de producción fordista, con una impresionante aplicación de la tecnología traducida en nuevas maquinarias. Este hecho trajo como consecuencia, por ejemplo, que la mano de obra se redujera notoriamente y que las personas no fueran necesarias sino como consumidoras. Sin embargo, fue tal la velocidad y la fuerza de la expansión que durante mucho tiempo esto no fue evidente (ídem); la clase trabajadora se mantuvo e incluso aumentó su porcentaje dentro de la población activa.

Una amplia gama de historiadores entiende que se trata de un “capitalismo reformado”, dominado fundamentalmente por la combinación entre el *laissez faire* y la planificación estatal. Esto, sobre todo porque, siguiendo a Hobsbawm, la producción creciente era un fin perseguido por todos, así como el comercio internacional, el pleno empleo y la modernización, de la mano de la industrialización (ídem, 1998). Y estaban dispuestos a conseguirlo incluso mediante el control y gestión del gobierno, por medio de economías mixtas y “... asociándose con movimientos obreros organizados, siempre que no fuesen comunistas. La edad de oro del capitalismo habría sido imposible sin el consenso de que la economía de la empresa privada (...) tenía que ser salvada de sí misma para sobrevivir” (ídem: 276).

Es en los años 60 cuando comienzan a darse una serie de modificaciones que le dan un nuevo vuelco al sistema de acumulación: siguiendo al autor, se desterritorializa la producción, a la vez que toman fuerza las oligarquías financieras. La estabilidad que había mantenido la edad de oro dependía fuertemente, para ser duradera, de la articulación entre el crecimiento de la productividad y el de las ganancias que mantenía los beneficios estables (Netto, 2003).

Muchos elementos que daban sostén a los años anteriores entran en caída, como por ejemplo la hegemonía estadounidense, fundamentalmente en relación a la preponderancia de su moneda.

En nuestro continente, es posible visualizar algunos signos de estas nuevas configuraciones;

*“menos de 10 años (1962-1971) separan a un Cuzco en donde, fuera de los límites de la ciudad, la mayoría de los indios todavía vestían sus ropas tradicionales, de un Cuzco en donde una parte sustancial de los mismos vestían ya ropas choladas, es decir, a la europea. A finales de los años setenta los vendedores de los puestos del mercado de un pueblo mexicano ya determinaban los precios a pagar por sus clientes con calculadoras de bolsillo japonesas, desconocidas allí a principios de la década”* (Hobsbawm, 1998: 292).

La reducción sustantiva del campesinado fue un signo fuerte de estos años, cayendo significativamente el porcentaje de personas que habitaban el medio rural en América Latina. La urbanización del mundo en la segunda mitad del siglo XX fue un hecho. Tal como se afirma en el informe de población de 1984 de las Naciones Unidas (en: Hobsbawm, 1998) el 42% de la población mundial era urbana.

¿Qué pasó con las ciudades del “tercer mundo”? Ocurrió que el desarrollo de las grandes aglomeraciones fue bastante caótico y poco organizado, sobre todo si tenemos en cuenta cómo se dieron estos procesos, de poder llamarlos así. No hubo, prácticamente, planificación, sobre todo si consideramos que muchos de los núcleos que primeramente se instalaron lo hicieron en barrios cuasi improvisados, tratándose, por supuesto, de contingentes inmensos de población.

La crisis de 1973, cuando todo el mundo capitalista caía en una larga recesión, combinando por primera vez bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación, cambió todo (Anderson, 1995) y es fundamentalmente partir de aquí que las ideas del llamado neoliberalismo empiezan a ganar terreno.

Paralelamente, y ya desde comienzos de los 70, la ola de dictaduras en América Latina comenzaba a hacerse sentir. Por estos años, sin dudas que el Plan Cóndor hizo lo

suyo. Fueron Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia, Chile y Uruguay los países involucrados en una interrelación de estrategias, manipulaciones y acuerdos fundamentalmente entre las cúpulas de los gobiernos de facto que, poco a poco, comenzaban a copar la región. Sin dudas que es sólo un ejemplo, pero que, entendemos, merece la pena citar, a modo de dibujar uno de los lazos más fuertes y claros que tuvo el gobierno estadounidense en aquellos años, con los dirigentes de la más extrema derecha de nuestro continente. Los fines eran sumamente perversos, fundamentalmente en lo que a la coordinación de la represión, la violencia y las torturas respecta; entrenamientos sobre todo en la llamada “Escuela de las Américas”, “formando” e “instruyendo” militares de toda la región, en pos de difundir y hacer carne el operativo. A la vez, los fines económicos eran muy claros: se trataba, no solo de controlar el poder político en pos de una “guerra contra el comunismo”, sino de controlarlo para dominar, sobre todo, la direccionalidad que asumirían las economías de estas latitudes, fundamentalmente en relación a la economía global.

## **1.2 Los 90 y el neoliberalismo: apogeo y... apogeo**

Son múltiples las definiciones y aproximaciones que se hacen en relación a este modelo, y, podemos decir, en relación a su definición teórica. Esto implica que, tal como afirma Harvey, “*la práctica de la neoliberalización ha evolucionado de tal modo que se ha alejado de la plantilla prescrita por esta teoría*” (Harvey, 2005: 73). Como características destacadas por diversos autores podemos mencionar: la mínima intervención por parte del Estado en los mecanismos del mercado, la afirmación de la propiedad privada individual, el imperio de la ley y las instituciones de libre mercado y del libre comercio, las empresas privadas e iniciativas empresariales, así como la libre movilidad del capital entre países y regiones (Anderson, 1995; Harvey, 2005; Netto, 2003).

El aspecto político resulta bien importante de mirar, en tanto se trata de las configuraciones institucionales que, asumiendo la responsabilidad del poder público, encarnan la tarea de llevar adelante el modelo. Por un lado, vale la pena detenernos en

qué ocurre con las dos grandes potencias como fueron EE.UU. y Gran Bretaña. Por otro, y fuertemente ligado a lo anterior, se hace ineludible volver a referirnos a la catastrófica ola de golpes de Estado que por estos años sacude a América Latina, los cuales, tal como es ampliamente conocido, fueron apoyados y promovidos por las potencias del norte, fundamentalmente Estados Unidos.

Desde ambos lados del Atlántico nos encontramos con dos figuras que marcan estos años: Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos.

En el caso de Thatcher, se hacen presentes fuertes privatizaciones, un recorte significativo del gasto público social, la abolición de los controles sobre los flujos financieros, así como la baja de los impuestos sobre los rendimientos altos (Anderson, 1995), asumiendo características totalmente opuestas a lo que ocurría con el tanpreciado “Estado de bienestar”. Lo que ocurrió con Reagan fue bien diferente, dado que en Estados Unidos no existía un Estado de bienestar “a la europea”. La prioridad estaba más focalizada en la competencia militar contra la Unión Soviética, con el fin último de quebrar su economía y por esta vía derrumbar el régimen comunista ruso. En relación a la política interna, Reagan redujo los impuestos a favor de los más privilegiados económicamente, a la vez de lanzar una carrera armamentista que involucró gastos inmensos los cuales crearon un déficit público mucho mayor que cualquier otro presidente de la historia del país. Y, justamente por tratarse de EE.UU., dado su peso en la economía mundial, era capaz de darse el lujo de un déficit tal.

Junto a estas dos grandes potencias, los dos principales organismos internacionales de financiamiento como son el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezaron a asumir roles más fuertes, pasando a ser grandes misionarios de la ideología de la supremacía del mercado sobre el Estado (Boaventura de Souza Santos, s/d), promoviendo una receta a los llamados países “en desarrollo”: las privatizaciones (de las empresas públicas, la tierra, los servicios de salud, la educación, entre otros aspectos), la liberalización de los mercados, la precarización del empleo así como el descuido y destrucción del medio ambiente encabezaron la lista de las indicaciones. Uno de los hitos que tienen ambos organismos, junto al Departamento del Tesoro de EE.UU. es, evidentemente, el llamado Consenso de Washington que tiene lugar en los 90.

Dicho Consenso se hace presente con sus bases, tendientes, en teoría, a recomendar una serie de medidas provenientes de los organismos internacionales de financiamiento con sede en la ciudad que le da el nombre, a los países, nuevamente, “en desarrollo”. Dichas medidas pueden ser sintetizadas, siguiendo a Boaventura de Souza Santos (s/d) en: apertura comercial (en relación al comercio internacional), privatizaciones, reducción de gastos públicos, disciplina fiscal, reforma tributaria, desregulación (a fin de favorecer la libre iniciativa), estímulo a las inversiones extranjeras directas), tasas de mercado, derecho a la propiedad intelectual. Como antecedente a estas medidas podemos ubicar a los llamados “Chicago Boys”, quienes tienen gran influencia y protagonismo en Chile en la década del 70, bajo el mando del dictador Augusto Pinochet. Se trató de economistas formados en la Escuela de Chicago, meca de la ideología neoliberal.

Se afirmaba que las medidas mencionadas tenían por objetivo, entre otros aspectos, un flujo de capitales desde los países más ricos a los países más pobres, pese a lo cual fue lo opuesto lo que aconteció, hecho que se tradujo, por ejemplo, en las sucesivas crisis que afectaron a diversas partes del globo (desde la crisis asiática en 1997 hasta la “quiebra” en Argentina en 2002, la cual evidentemente fue padecida también en nuestro país).

Vale la pena resaltar, a la vez, que fueron varias las manifestaciones antiglobalización, puesto que el mundo “globalizado” que se suponía se pretendía, se había transformado en un mundo donde, una vez más, los más fuertes habían impuesto sus propias normas. Diversas protestas alrededor del planeta así como el auge de los Foros Sociales mundiales son ejemplo de ellas.

Ya en la década de los 2000, es en 2009 que el demócrata Barack Obama asume la presidencia de Estados Unidos de Norteamérica, de la mano de algunas medidas que reubican, en cierta medida, el rol del gobierno de tal potencia a nivel mundial, y lleva a considerar cómo se configura el neoliberalismo en tal escenario<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver: Le Monde Diplomatique

<http://www.mondediplomatique.es/?url=editorial/0000856412872168186811102294251000/editorial/?articulo=3d4066c5-5528-417d-9ffa-34e4ba9f254e>

Para finalizar este apartado, resulta oportuno colocar el posicionamiento de Bauman respecto a qué ocurre en relación al trabajo en la era neoliberal, aspecto que será retomado más adelante. De acuerdo a Bauman, la centralidad que tuvo el trabajo en las primeras fases del neoliberalismo es reemplazada por la centralidad del consumo. Esto implica que, de alguna manera, *“la libertad individual, si es que está disponible, viene en la forma de libertad de consumo”* (Bauman, 2007: 218-219). Quiere decir, entre otras cosas, que el trabajo no resulta, para la enorme mayoría de los/as trabajadores/as un fin en si mismo (como mecanismo de socialización, eje fundamental de la vida social y de participación en el más amplio sentido) sino que viene, en muchos casos, a ser un medio para acceder a determinado nivel de consumo, de acuerdo a cada situación. A ser un medio para lograr alcanzar aquello que nos es mostrado y vendido como esencial para el transcurso de nuestras vidas, y a hacernos sentir partícipes de la realidad en tanto meros consumidores. Agrega el autor que *“la paradoja de la política en la era del consumo es que aquellos que pueden influir en las decisiones políticas tienen poco estímulo para hacerlo, mientras que aquellos que dependen de las decisiones políticas, en su mayoría, no poseen recursos para influir en ellas”* (ídem: 209).

### **1.3 Neoliberalismo, América Latina y Uruguay en los '90: algunos puntos a considerar en relación al mercado de trabajo en estos años**

Señalan Jacinto y Solla (2005) que los años noventa han representado para los países del continente un deterioro de las condiciones sociales, económicas y en el mercado de trabajo. Se produjo un aumento del desempleo y un detrimento de la calidad del empleo, dando lugar a nuevas formas laborales como la precarización, flexibilización, informalidad, entre otras, condiciones a las que se encuentran mayoritariamente expuestos los/as jóvenes. En palabras de Jacinto (2002) *“las consecuencias sociales y económicas de la globalización, la creciente polarización de los mercados de trabajo y el acrecentamiento de las desigualdades sociales en América Latina colocan a la juventud en un lugar especialmente crítico”* (Jacinto, 2002: 71). En referencia a ello, la autora entiende que es preciso hablar no de juventud sino de “juventudes”, (CEPAL, 2000; Jacinto, 1999; Gallart, 2000; Lasida, Ruétalo y Berruti,

1998), (...) *“pues la polarización creciente no afecta del mismo modo a los jóvenes de todos los sectores sociales y niveles educativos, ni de igual manera a todos los países ni a todos los contextos”* (Jacinto, 2002: 71).

Si bien esta problemática afecta a la población joven de todo el mundo se presenta especialmente agravada en nuestro continente, mostrando una disparidad más marcada entre el desempleo juvenil y el general (Abdala, 2005). Para América Latina, la tasa de desempleo de jóvenes (de 15 a 24 años) es, promedialmente, dos veces y media la general; y si se restringe la franja en 15 a 19 años la tasa juvenil cuadruplica la global.

Como señalan Jacinto y Solla (2005), *“(...) tal vez la característica más marcada de la relación de los jóvenes con el mercado de empleo es la precariedad de sus inserciones laborales* (Jacinto y Solla, 2005: 126). Etapas de desempleo, subempleo, contratos temporales, inestabilidad laboral, entre otras, suelen ser características que marcan sus trayectorias, *“(...) aún cuando se inserten en el sector formal de la economía”* (ídem: 127).

Nuestro país no se muestra ajeno a estos cambios. Es desde, aproximadamente, fines de la década de los sesenta que se empieza a gestar un nuevo modelo económico, consolidado antes y durante el período dictatorial e impulsado en los noventa, caracterizado, fundamentalmente, por una fuerte concentración de capitales y centralización de las riquezas, generando arduos procesos de empobrecimiento y desigualdades cada vez más profundas. En este sentido, factores como la estructura productiva, la forma en que se organiza la producción de bienes y servicios, la inserción en la economía mundial, entre otros, se han configurado como elementos fundamentales que han enmarcado las crisis recurrentes (Bértola y Bittencourt, 2005). Las políticas económicas en el período señalado han estado dominadas, fundamentalmente, por la liberalización comercial, que implicó, entre otras cosas, que las ramas industriales que contaban con protección a pesar de ser competitivas redujeran sus márgenes de rentabilidad, y que las que dependían de la protección desaparecieran (Bértola y Bittencourt, 2005).

La apertura comercial, y con ella la integración al Mercosur, un acelerado proceso de privatización (contenido por el plebiscito de 1992), así como la desregulación de varios mercados, fueron algunas características que signaron la década de los 90, rasgos

que se conjugaron en una tendencia creciente al déficit comercial, originado por una fuerte expansión de las exportaciones. En palabras de los autores “*el patrón de crecimiento generado en los noventa no logró superar debilidades estructurales del sistema financiero (...) (idem, 2005: 313).* La ilusión de la riqueza, básicamente, hizo que el nivel de consumo aumentara bastante por encima de las posibilidades de satisfacerlos por parte de la economía real, “*(...) creando un conjunto de distorsiones en el funcionamiento de la economía*” (idem).

Nos encontramos con una caída del sector industrial, que trae consigo, entre otras consecuencias, un aumento del desempleo, colocando “*(al) desempleo estructural de la economía uruguaya varios puntos por encima del que existía en la recuperación económica de 1985-1987*” (idem: 315).

A la vez, se destaca que, pese a la importante caída de los precios relativos, el sector agropecuario aumentó en gran medida su producción durante los 90. Por su parte, el sector de transporte y comunicaciones fue el de mayor crecimiento en términos reales a lo largo de todo el período. A pesar de que sus precios relativos se redujeron, se incrementó notoriamente su participación en el conjunto de actividades económicas. Además, el sector de bienes inmuebles y servicios a empresas, así como el de comercio, restaurantes y hoteles también crecieron significativamente. Sin embargo, pareciera ser que una dificultad aparece cuando las ramas donde radica el mayor potencial de crecimiento se dejan de lado a costa de la modernización de los servicios (ídem).

Retomando la distinción colocada por Gustavo De Armas (De Armas, 2005), se podría afirmar que el Uruguay recorrió en los últimos veinte años, tres etapas diferentes: de 1985 a 1994, una primera etapa caracterizada por el crecimiento económico sostenido y el descenso significativo de las tasas de pobreza ; de 1995 a 1999, caracterizada por el estancamiento en la mejora de los indicadores sociales referentes a pobreza e igualdad, aunque con un leve aumento de la primera en los menores de 6 años y finalmente, la tercera, de 2000 a 2003, donde se duplica el porcentaje de población en situación de pobreza.

Tal como afirma el autor;



*“(...) Uruguay, desde mediados de la década del cincuenta del siglo pasado, ha venido experimentando una serie de procesos que han acortado la distancia que lo separaba del resto de la región. Las bajas tasas de crecimiento económico que el país ha tenido en promedio durante las últimas cuatro o cinco décadas (a pesar del período de crecimiento significativo del PBI registrado entre 1985 y 1998), la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la pérdida de liderazgo regional en materia de indicadores de desarrollo humano lo ubican, a comienzos del siglo XXI, en una posición diferente a la que tuvo décadas atrás (...)” (De Armas, 2005: 275).*

### **1.3.1 El mercado de trabajo y la tasa de desempleo desde los 90 a la actualidad**

Si nos referimos al mercado de trabajo, y miramos qué ha ocurrido con la tasa de desempleo, nos encontramos con que desde 1990 a 1999, la misma fluctúa entre el 9,0% y el 11,0% (Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares). Para la década 2000 – 2010, los datos muestran que el nivel más alto se detectó en 2002, alcanzando casi el 17% (16,96%), para luego descender en 2004 al 13,07%, y a partir de dicho año, descender progresivamente (12,19% en 2005, 11,41% en 2006, 9,63% en 2007, 7,89% en 2008, 7,74% en 2009 y 7,10% en 2010) (Fuente: Cuadro resumen en Perazzo, 2012). Podría afirmarse que los principales indicadores alcanzaron niveles récord durante 2011, encontrando que;

*“la tasa de desempleo se ubicó en 6%, lo que aproximadamente representa unos 102.500 desocupados de los cuales casi la mitad son menores de 25 años. Por su parte, (en 2011) el país logró superar la cifra de 1.600.000 ocupados. Mientras más de 21% se desempeñó en el sector Comercio Restaurantes y Hoteles, casi 14% lo hizo en la Industria. Los datos divulgados por el INE para enero de 2012 continúan siendo positivos ya que el desempleo cayó 0,4 puntos porcentuales respecto a igual mes del año anterior, mientras que la tasa de empleo registró un leve incremento” (De Armas, 2005: 276).*

Sin embargo, a pesar de estas cifras favorables, siguen habiendo problemas importantes a nivel de mercado de trabajo, por ejemplo si consideramos que en 2011 460.000 ocupados no contaron con cobertura de seguridad social, y 120.000 trabajaron menos horas de las deseadas.

Por otra parte, 2011 es el séptimo año consecutivo en que los salarios reales continuaron creciendo, ubicándose en promedio 4% por encima de su nivel medio de 2010, siendo el séptimo año consecutivo de mejora en el poder adquisitivo de los trabajadores, evolución que se explica por aumentos en las remuneraciones del sector público (2,6%) y el sector privado (4,9%). A la vez, y como resultado de los ajustes correspondientes a los diversos convenios colectivos, y al aumento importante del Salario Mínimo Nacional que creció 20% (y pasó a ser de \$7.200) hubo un aumento salarial promedio de 6,3% en términos nominales (Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT: s/d. Primer informe de coyuntura. Marzo 2012. En: <http://www.cuestaduarte.org.uy>).

#### **1.4. 2005: la llegada al Gobierno del Frente Amplio y el nuevo escenario: algunas consideraciones**

Es en 2005 que el Frente Amplio (en adelante, FA) asume el Gobierno, fuerza política que se incluye dentro de las llamadas “nuevas izquierdas” (Natanson, 2008) las cuales, tal como afirma Pousadela (2012), comparten una “(...) filiación ideológica, que los coloca en algún sitio del espacio de la izquierda del espectro político (Pousadela, 2010: 8), con el amplio abanico de diferencias en cuando a las formas y modalidades que cada gobierno asume. Siguiendo a Antía (2010);

*“la renovación se produce luego de dos décadas de predominio de políticas de orientación neoliberal, en las que se impulsó un modelo de desarrollo pautado por la apertura económica, la liberalización financiera y la reducción del rol del Estado, de acuerdo con los postulados sintetizados en el “Consenso de Washington (Williamson, 1989)” (Antía, 2010: 76).*

Son múltiples las evaluaciones y valoraciones que se han hecho desde la asunción

del gobierno del FA, en relación a la gestión en sus casi dos períodos de mandato.

Autoras como Midaglia y Antía (2007), Serna (2010), entre otros, entienden que se trata de un modelo de carácter híbrido, el cual tiende a combinar servicios con orientaciones diferentes, con un aumento sostenido, a la vez, en relación a servicios sociales, de salud, etc. Siguiendo a las autoras, podemos decir que se trata de un modelo estatista que pareciera responder a las bases ideológicas de izquierda. Sin embargo, tal como expresan Midaglia y Antía (2007);

*“queda pendiente (a partir del primer período de gobierno) un conjunto de desafíos político-institucionales y sociales (entre los que se encuentran) la adecuación de las capacidades institucionales para instrumentar y sostener las reformas proyectadas; las posibilidades de introducir modificaciones en la estructura de distribución del gasto social para atender a los grupos más vulnerables”* (Midaglia, C. y Antía, F., 2007: 27).

Se trata, en definitiva, de considerar cómo juega un gobierno de tendencia de izquierda en un contexto con un modelo de acumulación como es el imperante, dado que, es de suponer –y, efectivamente así puede evidenciarse en las bases programáticas de dicha fuerza política- que muchas de las “idea fuerza” del FA no estén en consonancia con lo pautado por las reglas de juego a nivel mundial. Esto es; ¿cómo “hace gobierno” una fuerza política perteneciente a la “Nueva Izquierda” en un contexto capitalista de acumulación?, pregunta que ha sido infinitas veces cuestionada por múltiples autores, académicos, etc., y cuyas respuestas son, evidentemente, también infinitas.

Es en el segundo período de mandato (2009 – 2014) que la fuerza política se juega diversos aspectos que hacen a su gestión. Desde la continuidad y sostén de las políticas desplegadas, el énfasis en ciertos sectores clave de acción, hasta la inserción internacional en un contexto como el actual. Siguiendo a Elías (s/d) *“la inserción internacional; la relación entre el capital y el trabajo; la concentración y extranjerización de la tierra; el patrimonio empresarial del estado; la explotación del subsuelo y de los puertos”* (Elías, s/d: 3), vendrían a ser elementos centrales que forman parte de esta lista. Es en este lugar en el que nos encontramos con las políticas de juventud actualmente puestas en marcha. Cabe preguntarse, a los fines de este trabajo, qué ha ocurrido a nivel de las mismas y concretamente en relación a los jóvenes que no

estudian ni trabajan, respuesta que, desde la lectura que estamos presentando, tiene íntima relación con lo antedicho. Previamente, desarrollaremos algunas consideraciones en relación a este grupo poblacional.

## **CAPÍTULO 2: Caracterización de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan: cuántos son, qué características comparten, diversidad de situaciones en las que se encuentran**

### **2.1 Mercado laboral, formación y jóvenes: una tensión que le da la vuelta al mundo**

*“Las personas de hasta 24 años de edad constituyen casi la mitad de los 7.000 millones de personas del mundo (y hay 1.200 millones que tienen entre 10 y 19 años de edad)”* (UNFPA, 2011: 10). Así lo afirma el estudio anual del Fondo de Población de las Naciones Unidas en el documento titulado “Estado de la población mundial 2011”, constituyéndose como una de las publicaciones estadísticas más actualizadas en relación a la situación de hoy en día de los habitantes del mundo, el cual se ocupa de desglosar diferentes asuntos. En relación a las juventudes, bajo el capítulo “Los jóvenes: un nuevo poder mundial que reconfigura el mundo” (ídem: 9) se afirma que *“el porcentaje de jóvenes —de entre 10 y 24 años de edad, según las clasificaciones de las Naciones Unidas— ha comenzado a disminuir en muchos lugares, no solamente en los países industrializados y desarrollados, sino también en países de ingreso mediano”* (ídem: 10).

En el mismo documento, y bajo el encabezado “El ingreso a la fuerza laboral cuando escasea el empleo” (ídem: 11), se enfatiza la dificultad de acceso a los/as jóvenes a empleos adecuadamente remunerados, y retomando lo informado por la OIT en 2010, se expone que, de los 620 millones de jóvenes de 15 a 24 años de edad de todo el mundo económicamente activos, 81 millones (o el 13% de dicho total) estaban desempleados en todo el mundo, debido principalmente a la crisis financiera y económica mundial. Luego de pasada la crisis (entre 2007 y 2009), la tasa de desempleo de los jóvenes a nivel mundial tuvo el mayor aumento jamás registrado, pasando de 11,9% a 13,0%. A la vez, se afirman aspectos como el referente a que las mujeres jóvenes han tenido más dificultades que los jóvenes varones para encontrar empleo, estableciéndose que *“incluso en las mejores circunstancias económicas, las mujeres por lo general tienen más dificultades para encontrar trabajo que los jóvenes varones”* (ídem), situación que se agrava al descender el nivel educativo alcanzado.

## 2.2 América Latina: el continente joven

Así es conocida mundialmente nuestra región, en tanto 576 millones de personas que viven en América Latina para el año 2010, el 69% son personas menores de 40 años (OIT, 2010). En el continente, las situaciones de los/as jóvenes en relación a la educación varía por subregiones, entre países y al interior de cada uno de ellos (ídem).

Bajo el criterio “nivel educativo alcanzado”, es posible encontrarnos con cuatro subgrupos o categorizaciones de jóvenes que se encuentran en situaciones diferentes (OIT, 2010): (a) analfabetos (2% del total), (b) estudiaron hasta el nivel de primaria (19%), (c) estudiaron hasta el nivel de secundaria (65%) y (d) estudiaron hasta el nivel superior (14%) (ídem). Como muestran los datos, más de la mitad de los/as jóvenes latinoamericanos han finalizado la educación secundaria, lo que implica que más del 50% estaría en condiciones de incorporarse a la enseñanza terciaria. Sin embargo, dicha incorporación es la que resulta más dificultosa, puesto que la necesidad de formar parte del mercado laboral es más imperiosa, sobre todo en los sectores de bajos ingresos (si es que ya no están trabajando al momento de egresar de secundaria). Es aquí donde una disyuntiva se hace presente: continuar estudiando, lo cual insume costos elevados y los resultados en el sentido más pragmático no se obtienen en el corto plazo (esto es; que la inversión realizada en los estudios sea capaz de proporcionar un medio de vida en un plazo breve), o comenzar a trabajar (o en muchos casos, continuar haciéndolo) y abandonar la trayectoria educativa. Al respecto, Vargas (2010), señala que la falta de una mirada positiva respecto a la educación desde los/as jóvenes podría condicionar negativamente el acceso o la opción por elegir la ruta de formación. Aspectos como la falta de atracción por elegir un oficio, estudio terciario o carrera universitaria, así como la preponderancia de insertarse rápidamente al mercado laboral, o la cierta y muy relativa “comodidad” que implica la moratoria en el hogar de origen en la medida en que ello sea posible, fundamentalmente en los sectores medio-alto y alto, o continuar por la senda previamente trazada por su familia (por ejemplo, continuar con un emprendimiento familiar, situación que ocurre en todos los sectores socioeconómicos) hacen que la formación se postergue o se deseche.

A la vez, para quienes acceden a la educación terciaria, se presentan problemáticas como los costos que implica, o la dificultad de compatibilizar formación y empleo.

De acuerdo a datos relevados por la OIT (2010), los/as jóvenes de América Latina que se encuentran desempleados/as, lo cual implica que buscan empleo y no lo encuentran, representan aproximadamente el 44% del total de desempleados del continente. A la vez, se expone que;

*“La tasa de desempleo juvenil es similar entre los que tienen 18-24 años y los de 15-17 años. A diferencia de otros indicadores, aquí no es posible generalizar el resultado ya que en algunos países (especialmente los del Cono Sur) hay mayor desempleo entre los más jóvenes y en otros (principalmente en América Central) sucede lo contrario. Los casos extremos son los de Uruguay y Ecuador siendo que en el primero la tasa de desempleo entre los más jóvenes es 11 puntos mayor que la de los que tienen entre 18-24 años, mientras que en el segundo es 5 puntos menor” (ídem: 46).*

En relación a la educación y el trabajo tenidos en cuenta simultáneamente, la OIT (2010) clasifica a los/as jóvenes de la región en cuatro subgrupos (a) los que solamente estudian, (b) los que solamente trabajan, (c) aquellos que trabajan y estudian; y (d) los que no trabajan ni estudian. En el primer grupo se ubica el 34% de los jóvenes, aunque se señala que con diferencias importantes entre países: en algunos, quienes sólo estudian superan el 50%, como es el caso de Chile y Venezuela, así como en otros ni siquiera alcanza el 25%; el caso de Perú o Guatemala. En el segundo grupo se destacan los mismos países pero con resultados opuestos: mientras en Chile y Venezuela representan el 22% y 19% respectivamente, el 44% y 42% son los porcentajes que para este grupo se corresponden en el caso de Guatemala y Perú respectivamente.

Es respecto al tercer grupo (13%) donde se observa una diferencia importante en los países del Cono Sur con respecto de los de las otras subregiones, ya que el porcentaje alcanza el 17%, siendo el más alto, mientras que en los países andinos y los de América Central apenas supera el 10%.

Finalmente, el 20% de los jóvenes ni estudia ni trabaja, siendo los porcentajes de Colombia (28%) y Honduras (27%) los más elevados. Para Uruguay, este grupo

representa el 17,9% del total de los/as jóvenes (Segunda Encuesta Nacional de Juventudes).

En nuestro país, la Segunda Encuesta Nacional de Juventudes (en adelante, ENAJ), realizada en 2008 y publicada en 2010 (ver bibliografía), se constituye como la aproximación más reciente y actualizada en lo que refiere a datos específicamente relativos a los/as jóvenes del Uruguay (de entre 12 y 29 años).

A nivel cuantitativo las cifras muestran que para el año 2008 un 22,8% del total de la población tiene entre 12 y 29 años de edad. La mayoría residen en Montevideo, y son mayormente mujeres. A los fines de este trabajo, nos interesa centrarnos en cuántos de estos jóvenes no estudian ni trabajan, porcentaje que, para el mismo año corresponde al 17,9%. Es decir que casi un quinto de la población joven de nuestro país no está vinculada actualmente ni al sistema educativo formal ni al mercado laboral. Sus trayectorias educativas y laborales son diversas, e involucran desde la ausencia total de vinculación con la enseñanza media, hasta el abandono en los primeros años de la misma. A la vez, a nivel de mercado de trabajo, fenómenos como la precariedad de las inserciones, por ejemplo, a nivel de empleos de carácter informal o sencillamente el desempleo se constituyen como algunas de las posibilidades en relación a dichas trayectorias.

Por otro lado, encontramos que un 40,4% de la población joven ha ingresado al mercado de trabajo pero ha abandonado los estudios. El 12,8% de las personas jóvenes estudia y trabaja, y sólo el 29% de la población uruguaya joven estudia y no trabaja, nivel que desciende a medida que aumenta la edad de esta población.

Si nos remitimos a los datos presentados en la ENAJ, en el documento se desglosa detalladamente por tramo de edad, qué ocurre respecto a los/as jóvenes y la educación formal, especificándose, para cada tramo, cuántos están desvinculados de la misma. Se señala que;

*“el 27% de los jóvenes de 15 a 19 años no asiste a establecimientos educativos. De ellos, el 10% no aprobó Primaria, y el 25% lo completó como máximo nivel educativo<sup>2</sup>:*

---

<sup>2</sup> “El máximo nivel educativo aprobado en una población se considera una medida del impacto social de la educación” (ENAJ, 2008: 91).



*el 31% llegó a iniciar ciclo básico de nivel medio sin finalizarlo; el 17% lo culminó; el 11% inició el segundo ciclo y abandonó sin aprobarlo, mientras que un 7% terminó el segundo ciclo de enseñanza media.*

*El 60% de los jóvenes de 20 a 24 no concurre al sistema educativo. De ellos, el 5% no culminó Primaria, un 35% sí lo hizo. El 41% aprobó el ciclo básico de enseñanza media, y el 12% el segundo ciclo de nivel medio; el 3% culminó terciaria no universitaria y el 1% completó una carrera universitaria.*

*En el tramo etario de 25 a 29 años, el 81% de los jóvenes no asiste a centros educativos al momento de la encuesta. En el 4% de los casos desertaron sin haber aprobado Primaria, el 36% lo hizo con este nivel aprobado; el 32% aprobó el ciclo básico, el 17% culminó el segundo ciclo de Secundaria, el 6% terminó una carrera universitaria, mientras que el 4% finalizó una formación terciaria no universitaria” (ENAJ, 2088: 106).*

Frente a estos datos, es posible afirmar que la situación de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan es una realidad acerca de la cual se tiene conocimiento y cuyas fuentes de información son, a nivel nacional, relativamente recientes, si tenemos en cuenta que la primera encuesta nacional de adolescencia y juventud fue realizada veinte años atrás, y fue recién en 2008 cuando se llevó a cabo la segunda. Esta situación, que no es menor, suscita algunas consideraciones. Primero, el hecho de contar con información actualizada acerca del “estado de situación” de un sector de la población concreto, no es un “dato de la realidad” que siempre había sido considerado, sino que implica una toma de posición respecto a la voluntad de recabar determinado tipo de información. Segundo, más allá de que “el asunto de los/as jóvenes” esté siendo, de alguna manera, colocado en un lugar de mayor visibilidad respecto a décadas pasadas, fundamentalmente en relación al “boom” de estudios e investigaciones que tienen por objeto la población juvenil, entendemos que no es suficiente. Ello en el sentido de que, si bien puede evaluarse como sumamente positivo el hecho de contar con mayor información y visibilidad, la cuestión pasa porque dicho conocimiento tenga, efectivamente, fines transformadores, que apunten a una modificación de la realidad que se lee a través de tales investigaciones, aspecto que no entendemos que esté siendo desarrollado completamente.

## 2.3 Uruguay, no tan joven...

### 2.3.1 Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿por qué hablar desde “lo que no es”? ¿Qué implica que no estudien ni trabajen?

Actualmente, es harto conocida la denominación “ni-ni”, “concepto” que alude al conjunto de jóvenes que se encuentran promedialmente entre los 14 y los 29 años de edad que no estudian ni trabajan. El acrónimo no es, evidentemente, un “producto nacional”; tiene su antecedente en la sigla NEET, utilizada por primera vez por el gobierno británico: “*Not in Employment, Education or Training (Ni trabaja, ni estudia ni recibe formación)*).

En primer lugar, es preciso mencionar que se trata de una referencia cargada de connotaciones que resultan complejas de desentrañar. Por ejemplo, el hecho de que, deliberada y abiertamente, a nivel general, se suela aludir a los “ni-ni” como un conjunto homogéneo de sujetos que, al parecer, lo único que hacen es *no hacer* -no estudiar- y *no hacer* -no trabajar-. Un tanto caricaturizada la situación, parece preciso reafirmar que existen un conjunto de condiciones, factores y circunstancias que hacen o llevan a que un/a joven se encuentre en la situación de no estudiar y no trabajar. Más allá aún; parece un tanto irresponsable colocar la carga “ni-ni” únicamente en los/as propios/as jóvenes, y no así en una totalidad bastante más compleja. Por nombrar algunos ejemplos; las políticas económicas, educativas y sociales, que, mediante las tomas de determinadas decisiones o ante la ausencia de ellas, han configurado escenarios diversos de desarrollo de los sujetos; las coyunturas nacionales, las cuales han presentado, en las últimas décadas, situaciones complejas a las que las personas han tenido que hacer frente, implementando diversas estrategias de vida -y de sobrevivencia-; las características que han asumido las políticas educativas, el rol que han tenido las instituciones educativas y su capacidad/incapacidad para ofrecer respuestas ante las necesidades juveniles y lo que los/as jóvenes esperan de los centros de estudio, así como las políticas de promoción del empleo digno, y acciones que tiendan a facilitar la inserción laboral de grandes contingentes poblacionales.

Interrogantes como: ¿desde qué óptica se define a este grupo? Porque, es evidente que “los ni-ni” no han sido, en la sociedad uruguaya actual, considerados, efectiva y puntualmente, como un problema social a ser abordado desde la esfera pública.

También es sabido que no sólo son los/as jóvenes de situaciones socioeconómicas más comprometidas los/as que “ni estudian ni trabajan”; existen jóvenes de clases medias-altas y altas que, ante la capacidad de su familia para ofrecerle los medios de vida suficientes (la conocida “moratoria”) eligen, al menos por un tiempo ser “ni-ni” (los famosos “años sabáticos” son ejemplos de ello). Pero la diferencia está en que estos jóvenes no representan una carga fiscal para el Estado ni para las políticas gubernamentales; por el contrario; se trata de un conjunto de jóvenes que, poniéndolo en términos simples, pueden, de alguna manera, “permitirse ser “ni-ni”. Mirando un poco más allá; al momento de elegir estudiar, es probable que la órbita en la que hagan sus opciones de formación sea la privada, lo cual reafirma la idea de que no serán, directamente, una responsabilidad estatal.

Finalmente, otro punto preocupante resulta el hecho de que se refiera así a este grupo desde el ámbito académico. Es corriente que desde la academia, se escriba, se debata y se diserte sobre los “ni-ni” y esto sea moneda corriente. Pareciera ser que hay una cierta “comodidad intelectual” respecto a la denominación, porque si bien es real que varios autores han colocado el término en discusión, es frecuente encontrarnos con artículos, documentos, disertaciones, etc., que utilizan a estas dos partículas para referirse a un grupo poblacional, definido desde “lo que no es”.

Ahora bien, ¿qué quiere decir que los/as jóvenes “ni estudien ni trabajen”? Desde “*Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian*” -estudio realizado por CINTERFOR y ANEP- se afirma que;

*“tasas mayores de desempleo, un menor avance relativo en el sistema educativo y el acceso a empleos de menor calidad y mal remunerados, llevan a comprometer las condiciones de bienestar a las que podrán acceder los jóvenes pertenecientes a los hogares de bajos ingresos, reforzando la reproducción intergeneracional de la inequidad”* (CINTERFOR/ANEP, 2000: 42).

Si bien se trata de un fenómeno que afecta, de alguna manera u otra a todos los sectores socioeconómicos, es evidente que son los sectores de más bajos ingresos los

que sufren más duramente las consecuencias de esta problemática. Por su parte, los sectores más acomodados no padecen el apremio que implica el ingreso temprano a empleos precarios, de baja calidad, lo cual resulta indispensable en muchos/as jóvenes en situación de pobreza (Abdala, 2001).

Desde la CEPAL/OIJ se entiende que a partir de la participación en el mundo del trabajo *“es posible desplegar el potencial creativo e innovador, desarrollar una vida plena, participar en las múltiples esferas de la vida social, acceder al bienestar material y simbólico, ejercer la ciudadanía social y cortar así las cadenas de reproducción de la pobreza que hoy aquejan a nuestras sociedades”* (CEPAL/OIJ, 2008: 127).

En relación a ello, ha sido ampliamente sustentada por diversos autores y organismos la idea de que períodos largos de desempleo erosionan el capital humano con el que cuenta el/la joven (Abdala, 2002), impiden, en muchos casos, el hacer una carrera a nivel educativo, reducen las posibilidades de independencia económica, entre otros factores. Ahora bien; en este sentido, es posible colocar la paradoja que representa el hecho de que desde organismos internacionales como los citados (OIT, OIJ) pareciera tenerse una visión enaltecida acerca del mercado de trabajo y la inserción juvenil. Esto es; si el primero es caracterizado como un ámbito bastante hostil para los/as jóvenes, en relación a las características ya mencionadas en el capítulo anterior, parece un tanto idealizado pretender que en el mismo, los/as jóvenes puedan *“desarrollar un vida plena”*, en tal contexto de precarización, informalidad y sustracción de derechos, por mencionar algunos de los rasgos característicos de dicho ámbito.

A la vez, el acceso y permanencia en el sistema educativo formal representaría un aspecto fundamental en la etapa juvenil, por varios motivos. Por un lado, ciertas condiciones económicas, sociales, culturales y políticas actuales hacen que una formación de calidad se constituya efectivamente como una necesidad de los y las jóvenes. Una necesidad que es, indiscutible y ante todo, un derecho, que debería ser garantido efectivamente, acorde a los requerimientos y preferencias de cada uno/a, este aspecto que, entendemos, es vital que sea considerado. Una vez más, pareciera idealizarse otro ámbito como es el educativo. Parecieran hacerse a un lado una serie de características ya mencionadas que, tal como ya fueron explicitadas, permean al sistema

educativo actual, y lo alejan bastante de ser un espacio de “formación de calidad” tan citada a nivel de organismos internacionales. Resulta relevante retomar la postura de Rockwell (1986) (en: Ibarrola, M., 2006), quien argumenta que cuando se investiga o escribe acerca de estos temas parecen prioritarias “*aquellas acciones educativas (o laborales), que son susceptibles de organizarse en función de una transformación (deseada) en determinada dirección*” (Rockwell, 1986: 36). Esto es; hacer a un lado un pensamiento lineal y cuasi-causal de sostener la relación “a mayor educación, mejor calidad del empleo”, lo cual si bien constituye una idea sólida, fundamentada y certera, pareciera dejar de lado las diferencias de accesos, posibilidades y realidades diferentes que viven los y las jóvenes, fundamentalmente aquellos que ni estudian ni trabajan en contextos como el actual.

Por su parte, es muy corriente, fundamentalmente desde organismos como la OIT, la noción de *educación para el trabajo*. En relación a ella, el desafío contemporáneo para el sistema educativo tendría que ver con, entre otras cuestiones, adecuarse a los nuevos requerimientos del mundo del trabajo. Así, se pone de manifiesto que son múltiples y variados los elementos que se requieren en la actualidad para el acceso al mercado laboral, y es en la etapa juvenil, fundamentalmente, donde tales elementos se adquieren. Si bien en términos de “oportunidades laborales” esta línea de pensamiento resulta acertada, pareciera tratarse de un posicionamiento que deja de lado el valor de la educación en sí misma. En este sentido, se hace necesario no perder de vista la noción de educación en tanto derecho, con valor en sí mismo, el cual debe ser indudablemente garantido. Lo dificultoso de la noción de *educación para el trabajo* podría tener que ver con el riesgo de caer en un sistema educativo que priorice, ante todo, la adaptabilidad de los sujetos a un mercado laboral, el cual, en las condiciones que se encuentra actualmente y hemos esbozado, resulta bastante complejo, y esta idea un tanto, si se quiere, perversa. ¿Para qué mercado laboral estaríamos siendo educados? ¿Cuáles serían esos contenidos? ¿Queda lugar desde esta perspectiva para la educación en tanto derecho fundamental? ¿Dónde queda la libertad de elección de los sujetos?

Por un lado, hablar de “lo que no es” implica, redundantemente, algo “que es” o “debería ser”. Esto es; si se habla de jóvenes que “*ni estudian ni trabajan*” se alude, implícitamente, a que la educación y la vinculación al mercado laboral deberían ser, en

función de argumentos como los delineados, variables que estén presentes como una opción real y concreta; que efectivamente la educación formal y el acceso a empleos de calidad sean derechos que puedan ser ejercidos plenamente por los y las jóvenes. Y es en este punto donde volvemos a aquella idea de “libertad” de Bauman: ¿dónde radica la libertad, en tanto capacidad de elegir y actuar en consecuencia, en un mundo donde las únicas libertades parecen ser aquellas vinculadas al consumo, en el marco del neoliberalismo actual? (Bauman, 2010).

Por otro lado, hablar de jóvenes que “*ni estudian ni trabajan*” implica, por ende, que hay jóvenes que “*si estudian y si trabajan*”, muchos de los cuales también se enfrentan a situaciones complejas y a realidades que combinan elementos que dificultan sus trayectorias. Jornadas laborales que no se adecuan a la jornada estudiantil, empleos mal remunerados, tareas que poco tienen que ver con la preparación que el/la joven tiene, o que nada tienen que ver con aquello que el/la joven está estudiando, entre otros, se transforman en factores que complejizan la situación de los que “*si estudian y si trabajan*”. Por tanto, pareciera ser que el amplio espectro que involucra al mundo laboral, la educación y las juventudes no involucra únicamente a aquellos/as jóvenes que ni estudian ni trabajan, sino que, con diversos grados de complejidad, es un asunto que implica a gran parte del contingente joven del mundo, de nuestra región y de nuestro país. Y que reducir o simplificar la realidad a los “*ni-ni*” no hace más que contribuir a estigmatizar a un sector muy importante de la sociedad que, día a día, se juega su futuro, y sobre todo, y fundamentalmente, su presente y sus libertades como sujetos.

Desde este enfoque, cabe pensar, entre otros tantos factores, ¿qué rol ocupan/deberían ocupar las políticas públicas de juventud, en tanto conjunto de decisiones y acciones llevadas adelante desde la esfera estatal, para dar respuesta a problemáticas como la presentada? En este sentido; ¿es la situación de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan un asunto de agenda de las políticas públicas? Y en caso de que lo fuera ¿desde qué perspectiva es asumido y colocado en dicha agenda? Parece relevante, siguiendo la lógica anteriormente expuesta, indagar acerca de cuál es la perspectiva desde la cual se conceptualiza la problemática -en caso de que sea

entendida como tal-, de manera de ver, a partir de allí, cuáles son las acciones y lineamientos propuestos en relación a ella.

Todo ello inmerso y permeado por las condiciones sociopolíticas, económicas y culturales actuales, con un gobierno perteneciente a la llamada “Nueva Izquierda”.

### **CAPÍTULO 3: Políticas Públicas de Juventud**

*“Lo correcto es intentar ubicar al Estado en la relación capital/trabajo (la relación fundamental del sistema capitalista); con sus propias leyes de funcionamiento; entenderlo como formando parte de un desarrollo global que es histórico y, por lo tanto, que va cambiando sus formas, sus funciones y su propio proceso. El Estado debe considerarse como una forma histórica de las relaciones sociales (Foladori, G.; Melazzi, G., 2009: 100).*

Poner el foco en las políticas públicas como instrumento de gobernabilidad tiene que ver con mirar, en palabras de Abarca Rodríguez, *“cómo se hace gobierno”* (Abarca Rodríguez, 2002: 95), es decir, cómo se interviene, desde la esfera pública, para modificar ciertos aspectos de la realidad. A la vez, se hace evidente que las políticas públicas se constituyen como un elemento más, en una totalidad por demás compleja y determinada, fundamentalmente, por un conjunto de condiciones económicas, políticas, etc. cuasiestructurales y de larga data anteriormente expuestas. Y además, condicionadas fuertemente por la capacidad que tenga el gobierno de turno, y en particular, el gobierno actual de nuestro país, de hacer frente a estas condiciones y jugar el juego de gobernar sin perder de vista sus móviles, aquellos que hace casi ya dos períodos de gobierno, fueron motores del desafío de asumir la responsabilidad del poder público, como una alternativa a los gobiernos de derecha hasta el momento presentes en el Uruguay.

Retomando la noción de la importancia que asumen las políticas públicas, con todos sus trasfondos (de dónde salen los recursos, cómo se distribuyen, cómo y en función de qué se decide qué, cuánto y cómo se invierte) en la construcción de alternativas sólidas y eficaces ante las diferentes situaciones que atraviesan los/as jóvenes de nuestro país, y en particular, aquellos/as que no estudian ni trabajan, veremos ahora qué son las políticas públicas de juventud y qué papel juegan en las sociedades capitalistas actuales.



### 3.1 ¿Desde cuándo y por qué hablamos de políticas de juventud?

Es sabido que “las juventudes” no han existido desde siempre; por supuesto que si los/as jóvenes pero no la juventud como grupo reconocido y valorizado por las sociedades en todos los tiempos históricos. Por el contrario, se trata, como tantas otras cosas, de una construcción moderna, construcción que, tal como afirman Corti y Souza (2005), estuvo bastante marcada por la idea de moratoria o delimitación de un período de preparación para la vida productiva. Así, la inserción en el mundo laboral, la constitución de un núcleo familiar y la procreación, se constituirían como piezas indispensables de esta etapa, que, de alguna manera, sería “de tránsito hacia” la etapa adulta. Una etapa que, en la cultura occidental y moderna, adoptó como modelo privilegiado a seguir, al joven de clase media y alta, con parámetros bien definidos, modelo que hace a un lado a “nuevas” construcciones o formas de vivir “la juventud”.

Es a través de este modelo que se identifica indisolublemente a “la juventud” con “la nación”, atribuyéndole una serie de expectativas y cargas sociales a este grupo (ídem). Asimismo, la moderna concepción de juventud atribuye a dicho grupo características uniformes e idénticas a todos/as sus miembros, los cuales se espera que posterguen su incorporación al mercado laboral, dedicando algún tiempo a la formación. De esta trayectoria, los sectores populares quedaron excluidos durante un largo tiempo, dadas las dificultades de acceso al sistema educativo (ídem).

Ahora bien, en relación a las juventudes como sujetos de las políticas públicas, los posicionamientos -tanto desde la sociedad civil como del Estado- han sido variados. Es así que una serie de cambios a nivel tanto político como social y fundamentalmente cultural, señalados por autoras como Krauskopf (2005), han sido, de alguna manera, desencadenantes de que este grupo poblacional fuese tomado como objeto de preocupación y accionar desde el ámbito gubernamental. Fenómenos como el cambio de las relaciones intergeneracionales, la polarización económica y cultural a nivel de América Latina, y la reducción en las potencialidades juveniles derivada de los modelos de reestructuración económica que siguen los Estados latinoamericanos conducen a replanteos en relación a las juventudes y a reafirmar la necesidad de incluir

a las mismas en la esfera de las políticas públicas. A la vez, y tal como señala la autora mencionada, el auge en relación a los estudios sobre juventudes a nivel de América Latina ha sido otro factor de fuerte incidencia en relación a la construcción de políticas de juventud. El conocimiento, por ejemplo, acerca del “estado de situación” de los/as jóvenes del continente ha sido un insumo relevante a la hora de pensar y diseñar políticas orientadas a este grupo poblacional, así como la difusión de diferentes enfoques a la hora de pensar acciones desde la esfera gubernamental han sido influyentes, fundamentalmente en lo que respecta al enfoque de derechos y el de género.

Además, hablar de la existencia de políticas de juventud implica, entre otras cosas, tal como señala Krauskopf, reconocer la existencia de este grupo -los/as jóvenes- como tal. Esto es; reconocer a la etapa juvenil como etapa con validez y significado en sí misma, haciendo a un lado la idea de entenderla en tanto mero tránsito hacia la adultez. Este enfoque supone reconocer que los y las jóvenes de un país cuentan con características, necesidades y especificidades múltiples y pasibles de ser tomadas como objeto de políticas y programas, cuestión que luego retomaré en relación a los/as jóvenes que no estudian ni trabajan.

Particularmente para las políticas de juventud, nos interesa centrarnos en qué mirada se tiene hacia los/as jóvenes, en tanto tal factor que, entiendo, es de gran trascendencia para definir el rumbo e intencionalidad de las políticas y programas orientadas a este grupo poblacional, y en concreto, a aquellos/as jóvenes que no estudian ni trabajan.

### **3.2 Breve descripción del “estado de situación” en relación a las políticas de juventud en América Latina. Algunos documentos de referencia**

A nivel latinoamericano, parece pertinente revisar algunas producciones escritas, básicamente provenientes de organismos internacionales, que intentan dar cuenta del “estado de situación” en lo que a políticas de juventud a nivel regional se

refiere. Tal revisión tiene que ver con el hecho de que el surgimiento y consolidación del accionar público en materia de juventudes en nuestro país se enmarca en las tendencias y caminos trazados en el resto de los países del continente, recorridos que han encuadrado algunas de las posibilidades y límites que se reflejan y dialogan con lo acontecido a nivel nacional.

En América Latina, desde la CEPAL, y en referencia al reconocimiento público y político en lo que a las juventudes refiere, el balance es positivo: el desarrollo y consolidación de instituciones de gobierno especializadas en temáticas de juventud, así como planes y programas de juventud (institutos, direcciones nacionales, etc.), la realización de encuestas nacionales, la instalación de observatorios y la creación de centros de información juvenil (CEPAL/OIJ, 2008: 5), son algunos de los avances que se destacan desde la Comisión. A la vez, se reconoce que si bien ha habido una evolución en los últimos años, *“falta avanzar en enfoques integrales que puedan trascender las lógicas sectoriales en virtud de la naturaleza misma del “actor joven”, en quien se combinan riesgos, capacidades, oportunidades, sistemas de pertenencia y formas de participación”* (CEPAL/OIJ, 2008: 7), reivindicándose la necesidad de enfoques transversales en oposición a los sectoriales, y abogando por la integralidad de las propuestas públicas en la materia.

Un poco anterior en el tiempo, pero no por ello menos vigente, desde la OIJ nos encontramos con *“Políticas públicas de juventud y reforma de Estado en América Latina: un vínculo a construir”*, documento elaborado por Ernesto Rodríguez en el año 2000. Al comienzo de dicho trabajo, se expone que

*“las políticas públicas de juventud (...) en los últimos 25 años, han tratado de posicionarse desde la lógica de las políticas transversales, al igual que otras políticas poblacionales. Desde este ángulo, se trata de destacar la relevancia de los enfoques generacionales y de género en las políticas públicas, mostrándolos como una oportunidad para los procesos de reforma del Estado como tal, especialmente en lo que atañe a la necesaria superación de las políticas sectoriales, que tantas limitaciones han mostrado históricamente en nuestros países”* (Rodríguez, 2000: 2).

Tal resumido pero no menos certero diagnóstico pone en evidencia el cambio, si se quiere, de paradigma que las políticas de juventud han tenido a nivel de Latinoamérica, en relación al alcance que se proponen y el cambio de perspectiva que conllevan; de políticas de carácter sectorial a políticas transversales y de mayor y más largo alcance, que abarquen las múltiples situaciones y circunstancias que vivencian los y las jóvenes en los países latinoamericanos, y se constituyan como respuestas efectivas a sus problemáticas.

### **3.2.1 El papel de los órganos nacionales especializados en juventud. El caso de Uruguay**

Uno de los factores que forman parte fundamental de la existencia y desenvolvimiento de políticas de juventud son los organismos desde los cuales dichas acciones se programan y se implementan (Naudon, 2011).

Desde la disponibilidad presupuestaria, hasta el volumen de recursos humanos, pasando por la multiplicidad de recursos y la capacidad de interlocución con diversos organismos estatales, son elementos en los cuales se hacen notorias las diferencias en relación a las características del organismo gubernamental desde donde se proyectan las acciones a llevar a cabo. A nivel de América Latina, son múltiples las formas que se despliegan en relación a los organismos que llevan adelante los programas y programas dirigidos a las juventudes; Ministerios (Panamá), Viceministerios (Bolivia, Costa Rica), Secretarías de Juventud, algunas de ellas con rango ministerial (Brasil, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Portugal, República Dominicana, Paraguay, Perú), Institutos (Chile, España, México, Uruguay, Venezuela, Honduras), Direcciones (Argentina, Ecuador), etc.

En el caso de nuestro país el Instituto Nacional de Juventud (en adelante INJU) ha sido, desde su creación, el encargado de nuclear las políticas, programas y acciones sectoriales destinadas a los/as jóvenes de nuestro país. Funciona desde 1991, y tuvo como antecedentes la Comisión Coordinadora de la Juventud, creada en plena dictadura

por las organizaciones juveniles y organizaciones no gubernamentales especializadas en juventud, y el Centro de Información a la Juventud. A la vez, vale recordar que es a partir del mismo año cuando se pone en marcha la primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, encuentro que implica un inicio, entre otros asuntos, en relación a políticas de juventud. Es en 1992 que se crea la Organización Iberoamericana de la Juventud, organismo referente en lo que a políticas y programas dirigidos a las juventudes se refiere (OIJ, 2002) y en cuyos encuentros Uruguay ha estado representado.

Es evidente que los cambios de orientación y las maneras de abordar la cuestión de las políticas públicas de juventud han sido elementos que han estado presentes en los 20 años que lleva el proceso. A propósito de ello, Ambrosi entiende que *“en el plano de la superestructura se destaca la experiencia acumulada en la institucionalidad del Estado y por actores sociales vinculados al proceso de producción, implementación o evaluación de esas políticas”* (Ambrosi, 2009: 19).

### **3.3. Dos décadas de políticas de juventud en Uruguay: desde el Instituto Nacional de Juventud hasta el Plan Nacional de Juventudes<sup>3</sup>**

#### **3.3.1 ¿Y qué pasaba antes? Breve reseña de los programas y propuestas dirigidas a los/as jóvenes en Uruguay desde 1991 hasta la formulación del Plan**

Son varios los programas que el INJU aglutina; a los fines de este trabajo, nos interesa mencionar aquellos relacionados a lo que el mundo del trabajo y la formación competen, de manera de adentrarme luego en qué ocurre con la oferta en materia de

---

<sup>3</sup> Es sabido que en nuestro país iniciativas como por ejemplo la creación y puesta en marcha de la Secretaría de la Juventud a nivel de la Intendencia de Montevideo han tenido fuerte impacto en lo que a programas destinados a las juventudes refiere. Sin embargo, a los fines de este trabajo nos interesa centrarnos en el accionar proveniente desde la esfera gubernamental de carácter nacional.

políticas públicas para jóvenes que no estudian ni trabajan. A modo de presentación, dividiremos las propuestas en torno a dos ejes: trabajo y educación.

En relación al primero, la oferta se concentra en opciones como son: Projoven, Programa de Primera experiencia Laboral, los Espacios de Orientación y consulta, los Talleres de orientación vocacional-ocupacional, los Centros Públicos de Empleo, el Programa Nexo. En relación al segundo, nos encontramos con el Programa de Aulas Comunitarias, los Centros Juveniles, el Programa Compromiso Educativo, el Plan Tránsito Educativo.

Así, nos encontramos con **Projoven**, desarrollado por el Instituto Nacional de Empleo y Formación (INEFOP) y la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en acuerdo con el INJU. Funciona desde 1994 y su finalidad es dar apoyo a los/as jóvenes de los sectores de menores ingresos a mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante de procesos de formación laboral, buscando la articulación con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo<sup>4</sup>.

El **Programa de Primera Experiencia Laboral**, dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que residan en el país. El Programa busca que los/as jóvenes participantes tengan una primera experiencia laboral formal, por lo cual quienes participan tienen como requisito el no haber estado registrados en el Banco de Previsión Social. En los talleres, el objetivo es *“brindar herramientas solventes, de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral, para realizar la búsqueda de empleo”* (en: [www.inju.gub.uy/capacitacion](http://www.inju.gub.uy/capacitacion)). En una primera instancia, los/as jóvenes participan de varios talleres donde se trabajan las herramientas mencionadas, como son la construcción del perfil laboral, la elaboración del Curriculum Vitae y carta de presentación, la entrevista laboral y psico-laboral, así como derechos laborales y seguridad social y estrategias que hacen a la búsqueda de empleo. El Programa apunta a la conformación de una base de datos desde la cual vincular a los/as jóvenes a empresas y/o instituciones u organismos públicos que necesiten contratar personal joven. Es sabido que una de las principales dificultades que enfrentan los/as jóvenes a la hora de

---

<sup>4</sup> <http://www.projoven.gub.uy/projoven.htm>

buscar empleo es la falta de experiencia; mediante este programa, se intenta lidiar con dicha realidad, así como vincular a los/as jóvenes a empleos que, en cierta medida, tengan que ver con el área de su interés en cuanto a lo educativo o a la preparación/formación que han recibido, lo cual también se constituye como un aspecto positivo de la propuesta. En este sentido, la propuesta se asemeja a la que ofrecen los **Centros Públicos de Empleo**, los cuales tienen como objetivo facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, desarrollando su actividad a nivel local, brindando orientación e intermediación a quienes se acerquen a solicitar asesoramiento.

Por su parte, los **Espacios de orientación y consulta** están orientados a brindar apoyo a los/as jóvenes en relación a aspectos vocacionales a nivel educativo, así como ofrecer información sobre becas de estudio, requisitos de ingreso, rutas educativas, entre otros aspectos. En este sentido, de acuerdo a la información disponible, más de la mitad de los/as jóvenes que participan del sistema educativo a nivel terciario provienen de departamentos del interior del país, aspecto que no es menor en relación a la incorporación de los/as mismas a un entorno nuevo como es la capital del país.

En un sentido similar, los **Talleres de orientación vocacional-ocupacional** pretenden constituirse como un espacio de escucha y orientación a los/as jóvenes, en relación a la construcción de preferencias e intereses en lo que a la vocación compete.

Con el objetivo central de la intermediación laboral, encontramos el **Programa Nexo**, dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que estén buscando empleo o su reinserción laboral, a la vez de convocar la participación de empresas públicas y privadas que necesiten contratar personal joven. El Programa ofrece ser parte de una bolsa de trabajo, así como Orientación laboral individual y colectiva, la posibilidad de formación a través de acuerdos con entidades de capacitación y acompañamiento durante los primeros 90 días de la inserción.

En cuanto al ámbito **educativo**, las experiencias se vinculan al fortalecimiento de la inserción educativa, e incluso la revinculación al sistema educativo formal. Es el caso del **Programa de Aulas Comunitarias**, el cual está dirigido a adolescentes de entre 12 a 16 años que se desvincularon de la educación secundaria formal, o bien nunca han registrado matriculación en el segundo ciclo, o cursan el primer año del Ciclo Básico y

presentan alto riesgo de desertabilidad (“*inasistencias reiteradas, dificultades en el comportamiento y la convivencia en el aula, bajo rendimiento*”) (en: Protocolo PAC).

En una línea similar, podemos considerar como otra iniciativa a los **Centros Juveniles** (INAU, IMM), los cuales tienen como destinatarios a adolescentes entre 12 y 18 años, residentes de las zonas donde se ubican los centros (definidas como de alta vulnerabilidad). En el último caso el criterio de lugar de residencia tiene implícito otro principio: asignación a aquellos que tienen niveles más bajos de bienestar, que es el mismo que presenta el PAC, y también **Projoven**.

Por su parte, el **Programa Compromiso Educativo**, aprobado en octubre de 2010, y puesto en marcha desde 2011, y ante el diagnóstico bastante desalentador en relación, fundamentalmente a la deserción educativa, se propone “*contribuir a consolidar y enriquecer la matriz de programas educativos existentes, para que los/las adolescentes y jóvenes de bajos recursos socioeconómicos accedan y permanezcan en el sistema educativo, logrando completar la educación media básica y media superior*”.<sup>5</sup>

Componentes como el “acuerdo educativo” (un acuerdo escrito firmado entre el/la adolescente, el instituto educativo y los referentes adultos del/la adolescente), las becas de estudio, y las referencias entre pares, hacen parte de la propuesta.

Por su parte, el Plan Tránsito Educativo, desarrollado en un total de 125 escuelas públicas de 25 localidades de todo el país, apuesta por la continuidad educativa de los/as egresados/as de Educación Primaria que cuentan con más riesgo de no continuar sus estudios.

Finalmente, cabe destacar algunas actividades y convenios que también se han desarrollado en las áreas de educación y mercado de empleo, como son los Centros Educativos Abiertos, la Expo Educa, así como algunos convenios puntuales (“Salir Adelante”, etc.) Recientemente, fue puesto en marcha el Programa “Jóvenes en red”, dirigido a jóvenes de 14 a 24 años que no estudien ni trabajen, y que no hayan

---

<sup>5</sup> Ver:

[http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/10492/1/698\\_20101116195316\\_material\\_compromiso\\_educativo.pdf](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/10492/1/698_20101116195316_material_compromiso_educativo.pdf)



culminado el Ciclo Básico, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y que no tengan empleo formal<sup>6</sup>.

En relación a la formación a nivel formal, se trata de programas que ofrecen acompañamiento, de alguna manera, a jóvenes ya insertos en el ámbito estudiantil (por ejemplo, asesoramiento a jóvenes universitarios). Sin embargo, son escasas las experiencias que desde el Instituto, concretamente, se han desarrollado en relación a los/as jóvenes que no estudian ni trabajan, ni tampoco a nivel programático o estratégico esta población concreta es foco de los programas o acciones de parte del Instituto.

La apuesta a una mayor participación e involucramiento de los/as adolescentes y jóvenes en sus propias trayectorias, el incremento de la oferta y variedad de propuestas en el ámbito educativo y laboral, un aumento de la tendencia a acompasar cada vez más las trayectorias educativas y laborales, así como la apuesta a mejorar el vínculo entre los/as jóvenes y sus centros de estudio, son algunas de las características podríamos afirmar que asumen las propuestas mencionadas, las cuales podrían ser evaluadas, desde la perspectiva de la participación y las juventudes como actores estratégicos, como positivas. A la vez, se hace necesario ver qué ocurre en relación al Plan Nacional de Juventudes, en tanto documento que oficia de soporte en relación a la direccionalidad y el posicionamiento de las acciones programadas en relación a Adolescencia y Juventud hasta el año 2015.

---

<sup>6</sup> Ver: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18939/3/innova.front/jovenes\\_en\\_red](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18939/3/innova.front/jovenes_en_red)

### 3.3.2 Mirando hacia adelante: algunas consideraciones sobre el Plan Nacional de Juventudes (2011 - 2015)

#### Las bases del Plan

Es en el 2009 que el INJU junto con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) presentan las bases del Plan Nacional de Juventudes (en adelante, Plan). A la vez, se elaboraron varios documentos a modo de diagnóstico de las juventudes en Uruguay, compilados bajo el título “*Contexto: en qué andamos y cómo somos*”, los cuales contienen información detallada de diversas áreas de interés para la elaboración del Plan: salud, educación, vivienda, empleo, formación, participación<sup>7</sup> en donde se hace explícita la situación de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan, evidenciando numérica y conceptualmente la implicancia de esta realidad.

El Plan cuenta con antecedentes que es preciso enumerar, a modo de contextualizar su creación. Uno de ellos es la ratificación por parte del parlamento uruguayo de la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes en el año 2007, comprometiéndose a velar por su aplicación en el país. Desde el documento que da fundamento a la propuesta, se argumenta que “*(a esta iniciativa) se suma el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia, como esfuerzos que van en la misma línea*”. Es decir; desde la esfera gubernamental se coloca al Plan Nacional de Juventudes como parte de un “pensar a largo plazo” la realidad nacional. A la vez, la mencionada ENAJ hace parte de un esfuerzo por conocer la realidad de los/as jóvenes de nuestro país.

Tal como fue presentado, desde el Plan se entiende a los/as jóvenes como “actores estratégicos para el desarrollo”. Ahora bien, ¿qué se entiende por “actores estratégicos” y a qué “desarrollo” se hace referencia?

---

<sup>7</sup> El documento se encuentra disponible en [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento\\_mides\\_292.pdf](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_292.pdf)

### **3.3.3 La mirada hacia los/as jóvenes y el Plan: ¿una nueva mirada o “más de lo mismo”?**

En relación a la mirada que se tiene acerca de los/as jóvenes, vale destacar algunos aspectos.

En primer lugar, el hecho de que el posicionamiento sobre los/as mismos/as se haga en clave de plan trae consigo ciertas connotaciones importantes. Por un lado, implica el involucramiento de diferentes Ministerios y organismos públicos, lo cual otorga, entre otras cosas, un compromiso y participación de diversas ramas en lo que a políticas y áreas de incidencia y actuación pública refiere (salud, seguridad social, vivienda, etc.). Por otro, a nivel presupuestario, es diferente que los planteos y acciones a desarrollar sean colocados a nivel de Instituto, como es el caso del INJU, dependiente de Ministerios como el MIDES, a que se haga en clave de Plan, e involucre a diferentes carteras ministeriales, aunando esfuerzos, recursos y perspectivas.

En segundo lugar, una mirada a mediano-largo plazo, una elaboración teórico-conceptual sólida desde donde partir y proyectar las acciones y programas a desarrollar, la intención de cubrir diversas áreas de trascendencia a tener en cuenta a la hora de hablar de juventudes (vivienda, educación, mercado de trabajo, salud, etc.), que hacen a un lado la mirada unidireccional en relación a ciertas temáticas problemáticas y vinculadas históricamente a los/as jóvenes (consumo problemático de drogas, área judicial, entre otras) así como el involucramiento de los/as propios/as jóvenes a la hora de elaborar las bases del Plan .

En tercer lugar, la perspectiva de derechos hace explícita una mirada desde la concepción de los/as jóvenes en tanto sujetos, aspecto que es clave en relación a la noción de ciudadanía de esta población y su ejercicio pleno, en tanto eje transversal para el diseño de acciones que estimulen y promuevan su participación.

Ahora bien, en relación al empleo y la formación, varias son las anotaciones que merecen ser esbozadas. En el documento, el apartado referido a estas temáticas se denomina “Trabajo y formación profesional para jóvenes”, evidenciando desde el

comienzo la asociación indisoluble entre las dos esferas, que son colocadas y pensadas en conjunto, de cara al desarrollo de estrategias y acciones para su desenvolvimiento.

La postura predominante es la integralidad de ambas caras, manifestándose que;

*“en la medida que las oportunidades de obtener un trabajo decente por parte de los jóvenes y las jóvenes requieren no sólo de la creación de empleos de calidad (...), sino también de la capacidad de mejorar la educación, la formación y la circulación social y cultural atendiendo a la integralidad de sus necesidades y potencialidades, es necesario integrar explícitamente la dimensión juvenil en las estrategias generales de trabajo, empleo, y formación profesional y en las políticas públicas de desarrollo”* (INJU-MIDES, 2009:).

Es decir; se coloca explícitamente la importancia de la gestión gubernamental en estas temáticas, y se aboga por la necesidad de integrar la mirada en clave “joven”, de manera de que las acciones tengan realmente un impacto en esta población concreta.

Son diversos los apartados en relación a ambos ejes. A modo de presentar sintéticamente sus contenidos, vale citar las cinco dimensiones en las que se divide la propuesta en el campo de la formación y el empleo juvenil.

La primera dimensión se denomina *“La integralidad en la formación profesional”*, y sus contenidos aluden a la articulación interinstitucional, a una formación integral, que incluya contenidos relativos a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (o TICs), a la cobertura universal de la educación formal, así como a la vinculación con el sector empresarial y productivo y la participación constante de los/as jóvenes.

La segunda dimensión; *“De la educación al trabajo y del trabajo a la educación”*, tiene como objetivo facilitar la articulación y el tránsito de los jóvenes entre estas dos esferas, apostando, por ejemplo, a las pasantías a nivel de empresas así como a la formación de los/as jóvenes en las propias empresas.

La tercera, *“Políticas activas de empleo desde la demanda”*, se vincula a, fundamentalmente, la discriminación positiva de los/as jóvenes en relación a la

obtención de puestos de trabajo, sobre todo a nivel estatal, así como al combate de la informalidad en los empleos.

La cuarta dimensión, “*La intermediación laboral*”, alude a la creación de un Sistema de Intermediación Laboral, que facilite, promueva y lleve adelante la misma.

Finalmente, “*Jóvenes empresarios*” se constituye como la quinta dimensión, y tiene como eje la promoción y el fortalecimiento de iniciativas empresariales de parte de los/as jóvenes, otorgando facilidades para ello.

Este sumarísimo paneo permite visualizar, a grandes rasgos, las propuestas desde el documento en relación a la formación y el empleo para los/as jóvenes.

En relación a la temática que estamos planteando en este trabajo, vale reflexionar acerca de las formulaciones, desde el documento, en relación a la situación de los/as jóvenes que no estudian ni trabajan.

### **Las bases del Plan y los/as jóvenes que no estudian ni trabajan**

En relación a los/as jóvenes que no estudian ni trabajan, los hallazgos a nivel del documento respecto al posicionamiento frente a este grupo no fueron muy positivos. Si bien se hace mención en relación a “jóvenes y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social”, dentro de los/as cuales podemos suponer que la gran mayoría no estudia ni trabaja, en ningún apartado se menciona específicamente a esta población. Es decir; se hace explícita una preocupación por los/as jóvenes en situaciones de mayor riesgo a nivel socioeconómico, destacándose la necesidad de acciones específicas que den respuesta a dichas realidades, pero sin mencionarse concretamente qué propuestas están siendo pensadas para desarrollar en este sentido.

En ningún apartado se enfatiza al casi 18% de jóvenes uruguayos/as que no estudian ni trabajan que colocábamos al principio, realidad que ha sido constatada por la Segunda Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud ya citada, ni mucho menos de qué posibles respuestas a nivel de políticas públicas de juventud podría tener tal situación. Como expusimos, se explicita la dura realidad que viven los/as jóvenes en el contexto actual, en lo que a formación y mercado laboral refiere, esbozándose diferentes dimensiones a ser intervenidas. Sin embargo no se expone qué implica que este porcentaje no menor de jóvenes no esté vinculado actualmente a la educación formal ni al mercado de empleo.

Sin embargo, es en el año 2012 que se pone en marcha el Programa “Jóvenes en Red”, el cual tiene por objetivo, concretamente, a los/as jóvenes de entre 14 y 29 años que no estudian ni trabajan, pertenecientes a hogares cuyos ingresos se encuentren por debajo de la línea de pobreza y no tengan un empleo formal. Dado que el Programa tiene pocos meses de vida, y no contamos con información certera respecto a los impactos del mismo, hemos optado por mencionarlo y colocarlo como una iniciativa más en relación a la población objetivo de este trabajo.

## **Consideraciones finales**

### **Políticas de juventud: ¿para qué y para quiénes?**

A partir de lo esbozado en los capítulos precedentes, es preciso desarrollar algunas consideraciones.

En relación a la revisión histórica, podemos decir que no es novedad que el “asunto de los ni-ni” es de larga data y responde a configuraciones que van más allá de la actualidad, haciendo parte de las múltiples manifestaciones que traen por resultado las contradicciones que signan el modelo neoliberal imperante, con todo lo que ello implica. Situados en la actualidad, nos encontramos a nivel nacional con un gobierno perteneciente a la “Nueva Izquierda”, el cual pone en marcha diversos dispositivos que se despliegan en pos de ofrecer respuestas a aquellos asuntos que se consideran de carácter “público”. Así, las políticas públicas configuran un dispositivo de considerable importancia, las cuales, como fue esbozado, presentan ciertas características propias en el sistema capitalista actual: acciones generalmente paliativas, focalizadas y pensadas a corto plazo. Y a ello no escapan, en cierta medida, las políticas de juventud desarrolladas en nuestro país.

Entendemos como hallazgos positivos, en primer lugar, el hecho de que se haya hecho explícito un interés, desde la esfera gubernamental, y a partir del gobierno del Frente Amplio, por conocer la situación de los/as jóvenes de nuestro país de manera más profunda, a través de la Segunda Encuesta Nacional de Juventudes, hecho que hace que dispongamos de información actualizada en relación a esta franja etárea.

En segundo lugar, y muy ligado a lo anterior, la importancia y significado que tiene que los/as jóvenes sean reconocidos/as como un grupo con particularidades y significado en si mismo, en un intento de ir más allá de la visión de las juventudes como tránsito a la adultez.

En tercer lugar, el hecho de elaborar un Plan Nacional de Juventudes también se conforma como un aspecto a destacar. Perspectivas como la de género, de derechos, la preponderancia de la participación juvenil, la integralidad de las propuestas, entre otras,

se hacen explícitas en el documento, y hacen pensar que el concebir, desde lo discursivo y programático, las juventudes uruguayas desde esta mirada cambia el enfoque de los posicionamientos anteriores a la presente administración, donde estas formulaciones y planteos no se hicieron presentes, y donde la preocupación por la población juvenil no fue tan sucintamente un tema de debate.

Pareciera tratarse de una perspectiva alentadora que pretende superar antiguas miradas de los/as jóvenes como problemas y no como sujetos de derecho ni actores estratégicos para el desarrollo.

A la vez, y tan importante como la transversalidad de los enfoques mencionados resulta la transversalidad de recursos, de voluntades políticas y de acciones que habiliten a que tales posturas base tengan un correlato efectivo con los programas y acciones llevados a cabo. Y es en este punto donde nos surgen algunos cuestionamientos y dudas acerca de cómo el aspecto programático se traduce en las acciones reales y concretas. Si es sabido que quienes tienen mejores y más posibilidades de acceso a mejores empleos en relación a la calidad y la remuneración de los mismos, son quienes tienen más años de educación formal, entonces: ¿por qué los programas y acciones que se piensan desde la esfera de las políticas públicas de juventud, parecerían ser de carácter residual? En este sentido es que nos preguntamos; políticas de Juventud; ¿para qué y para quiénes? Pareciera que, si bien se han desarrollado propuestas y alternativas –tal como fue evidenciado en la descripción de los planes y programas desarrollados actualmente- frente a una realidad que se presenta como difícil de abordar, aún no se ha logrado poner en práctica un abordaje integral, que atienda el problema de manera que no se trate de medidas a corto plazo y/o únicamente paliativas.

Conocemos, además, que se trata de un asunto que le da la vuelta al mundo y que es en estas latitudes donde algunas estadísticas resuenan con más fuerza. Es evidente, de acuerdo a la información recogida, que se trata de un asunto que, en menor o mayor medida, está siendo visibilizado. Por un lado, parece fundamental el hecho de colocar a los/as jóvenes como ejes del proceso de desarrollo, haciendo énfasis en este grupo poblacional concreto, de manera de que se transforme en un actor protagónico y



fundamental del proceso de cambio que se pretende. Sin embargo, cabe cuestionarse a qué desarrollo se hace referencia y qué se entiende por actores estratégicos. Pero por otro, se sostiene una posición basada en la juventudes en tanto estrategia económica de superación de situaciones de “crisis”, donde los/as jóvenes serían poco más que los “caballos de batalla” de una lucha interminable, donde, por tratarse fundamentalmente de políticas de carácter focalizado y paliativo, no se cuestionan las bases más profundas de tales “desajustes”, y donde son los/as jóvenes quienes deben responder y hacer frente a tales circunstancias. Si es cierto que los/as jóvenes son pensados en tanto actores estratégicos, deberíamos pensar a qué desarrollo nos estamos refiriendo y en qué lugar se pretende hacer jugar a esos jóvenes. Pareciera ser que las decisiones y elecciones medianamente “libres” en relación a aspectos como el educativo y el laboral quedan a merced de unos pocos, y léase por unos pocos aquellos/as que no dependen directamente de las decisiones políticas y gubernamentales de decidir qué hacer con los que no hacen nada. “Los que no hacen nada” parecieran ser parte de la paradoja que pone en cuestión, como tantos otros asuntos, sobre qué poblaciones interviene el Estado y de qué manera. Es sabido que en los sectores socioeconómicos medio, medio-alto y alto, también hay jóvenes que se encuentran en la situación de no estudiar y no trabajar, y cuyas aspiraciones, motivaciones y decisiones sobre las trayectorias vitales pertenecen al ámbito privado, mundos de la puerta para adentro, cuyas opciones de vida no son objeto de política pública porque no interfieren con el curso del desarrollo, ni son ellos “actores estratégicos para el desarrollo” porque su sobrevivencia está asegurada, y porque no interfiere con el tan renombrado desarrollo. En este complejo entramado entendemos que son parte fundamental a ser considerada las trayectorias vitales, particulares y concretas de cada sujeto, esto es; cómo juegan las decisiones y opciones personales y subjetivas de las personas a la hora de colocarse en el campo de decisiones y opciones posibles que implica la formación y el mundo laboral.

A la vez, nos encontramos con que hablar de políticas de juventud implica, entre otros tantos asuntos, pensar en relación al rumbo o direccionalidad que adquieren las mismas. Esto es; ¿hacia dónde se apunta con los programas que se implementan y qué actores se toman como eje de preocupación a la hora de pensar los contenidos de las políticas y las acciones a llevar a cabo? ¿Son los/as jóvenes objetos o sujetos de políticas? ¿Jóvenes actores estratégicos para cuál desarrollo? ¿Búsqueda de alternativas

que llenen el vacío y la falta de respuestas que la esfera estatal ha tenido en materia de políticas públicas de juventud, y así “cumplan” mínimamente con la cuota política de responsabilidad en el asunto, o políticas efectivamente integrales y pensadas e implementadas en función actuar en concordancia con el posicionamiento desde lo discursivo-programático? ¿Nuevas formas para un viejo problema o viejas formas para un problema que se conceptualiza como nuevo?

Siguiendo con el Plan Nacional de Juventudes, consideramos que el documento presentado es un Plan, lo cual implica que si bien allí se contienen los principales lineamientos estratégicos en materia de juventud de aquí a algunos años, no se trata de un documento estático. En cuanto a su enfoque consideramos que, sin dudas, es sumamente importante que desde lo discursivo y programático se incorporen determinadas perspectivas como la de género, de derechos, la preponderancia de la participación juvenil, la integralidad de las propuestas. Sin embargo, pareciera ser que este discurso no encuentra completo correlato en la realidad, en relación a las acciones que están siendo llevadas adelante.

Para finalizar, podemos decir que si bien nos hemos encontrado con diversas acciones y planes que están siendo pensados y recreados para dar respuesta a la problemática presentada, consideramos que las mismas siguen de cerca, tal como era esperable, las formas y mecanismos que adoptan las políticas públicas en los contextos neoliberales, llevando adelante acciones que lejos están de proponerse generar cambios a nivel profundo e integral. Por el contrario, entendemos que se trata de acciones paliativas, que intentan dar una respuesta fragmentada y a corto plazo, a una problemática compleja y de larga data. A la vez, se hace inevitable considerar que desde el año 2005 se han logrado pequeños avances en cuanto a cómo se concibe a las juventudes, al menos desde lo discursivo, en tanto sujetos de derecho y actores estratégicos. Y esto nos lleva, de nuevo, a no perder de vista que, si bien se trata de un aspecto fundamental, es evidentemente insuficiente. Pareciera ser que en terrenos tan complejos como la etapa juvenil, donde se conjugan y se juegan trayectorias presentes y futuras, donde muchas de las decisiones que se tomen son fundamentales y donde además el “ensayo y el error” en las elecciones y decisiones es un aspecto característico de dicha etapa, las respuestas desde la esfera estatal, y concretamente, desde las

políticas públicas, deberían estar igualmente permeadas de complejidad. Y transversalizadas además por recursos y voluntades políticas que dispuestas a apostar por cambios efectivos.

Si desde una posición más optimista podemos entender que estamos en una etapa de tránsito en relación a las políticas de juventud, consideramos que deberá, imperiosamente, ser un tránsito sin demoras, que de respuestas efectivas e inmediatas a las realidades tan complejas y duras que vivencian casi un quinto de los/as jóvenes de nuestro país. Un tránsito que, indudablemente, deberá permear la esfera de los planes y programas estatales de otra manera si lo que se pretende es, efectivamente, caminar distinto y evitar “más de lo mismo”.

## BIBLIOGRAFÍA

Abarca Rodríguez, A. (2002). *Las políticas públicas como perspectiva de análisis*. Revista de Ciencias Sociales 97. 95-103.

Abdala, E. (2005). *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes*. Aprendizajes en América Latina. En: Abdala E.; Jacinto C.; Solla, A. Coord. *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. CINTERFOR.

Alegre, P. ... (et. Al) (2010). *Las izquierdas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

Ambrosi, N. y Sansviero, R. (comp.) (2009). *Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda*. Colección Análisis y propuestas. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Anderson, P. (1995). *Balanco do neoliberalismo*. En: Sader, E. y Gentili, P. (coord.) *Pos-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ANEP (2000). Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente MESyFOD y UTU/BID. [En línea]: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro77/libro77.pdf>

Antía, F. (2010). *Políticas sociales y desarrollo. Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay*. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 40. CLACSO, marzo 2011. Publicado en La Jornada de México, Página 12 de Argentina y Le Monde Diplomatique de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú.

Bauman, Z. (2007). *Libertad*. Losada: Buenos Aires.

Boaventura de Souza Santos (s/d). *Sobre los organismos internacionales de financiamiento*.

Caputo, L.; Palau, M. (2004). *Estado, políticas de gobierno y demandas de la juventud*. En: *Potencialidades y realidad juvenil. Desafíos políticos e institucionales a la luz de los factores de exclusión*. [En línea]: <http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/base/109/doc%20109.doc>

Cardozo, S. (2008). *Transiciones dentro y fuera del mercado de empleo en Uruguay (1991-2006). Transformaciones en la estructura social y su impacto sobre los ciclos vitales ocupacionales*. Revista Prisma 23. 107-133. Universidad Católica del Uruguay.

Ciganda, D. (2008). *Jóvenes en transición hacia la vida adulta. El orden de los factores, ¿no altera el producto?*. En: *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. UNFPA. Uruguay.

Corti, A. Y Souza, R. (2005). *Diálogos con o mundo juvenil: subsidios para educadores*. San Pablo: Ação Educativa.

De Armas, G. (2005) En: Caetano, G. (coord.) (2005). *Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

Foladori, G. y Melazzi, G. (2009). *La economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes*. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM).

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

Ibarrola, M. (2006). *Formación escolar para el trabajo*. Publicación de CINTERFOR. [En línea]:

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/arte/ibarro/pdf/cap1.pdf>

\_\_\_\_\_ (2010). *Juventudes en Uruguay: en qué andamos y cómo somos*. ConTexto N°3.

Jacinto, C. (2002) *Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas*. En: IBARROLA, M., (Coord): *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Montevideo. Cinterfor/OIT. [En línea]: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/ibarrola/index.htm#jacinto>

\_\_\_\_\_ (2004) (coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina. La Crujía Ediciones*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina. Buenos Aires: RedEtis.

Jacinto, C.; Solla, A. (2005) *Tendencias en la inserción laboral de jóvenes: los desafíos para las organizaciones de la sociedad civil*". En: Abdala E.; Jacinto, C.; Solla, A. (coord.). *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo. CINTERFOR/OIT. [En línea]: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/inclus/index.htm>

Krauskopf, D. (2005). *Desafíos en la construcción e implementación de políticas de juventud en América Latina*. En: Revista Nueva Sociedad N° 200. Pág. 141-153. [En línea]: [http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/bib/200710120002\\_4\\_2\\_0.pdf](http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/bib/200710120002_4_2_0.pdf)

Filardo, V. (coord.); CABRERA, M.; AGUIAR, S. (2010). *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo Informe*. Montevideo: MIDES/INJU.

Naudon, I. (2001). *Reivindicar la política como espacio para generar el cambio*. En: *Los retos generacionales de las personas jóvenes de Latinoamérica*. OIJ – UNFPA.

Pág. 23-27. [En línea]:

[http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20111212114423\\_87.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20111212114423_87.pdf)

Netto, J. P. (2003). *Reflexiones en torno a la “cuestión social”*. Pág. 9-29. En: Netto, J.P. (2003). *Nuevos escenarios y práctica profesional: una mirada crítica desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio.

Perazzo, I. (2012). *El mercado laboral uruguayo en la última década. Serie documentos de trabajo*. DT 1/12. Montevideo. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Rodríguez, E. (2010). *Políticas de Juventud en América Latina. Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud*. UNESCO -

Serna, M. (2010). *Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo*. En: Serna, M. (coord.). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO.

Silveira, S. (1998). *La educación para el trabajo: un nuevo paradigma*. En: Seminario: *La educación como instrumento para superar la pobreza y el desempleo*. Secretaría Pro Tempore. Grupo de Rio. Ciudad de Panamá, 5 al 7 de agosto de 1998. [En línea]: [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/silv/edu\\_trab/index.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/silv/edu_trab/index.htm)

## **DOCUMENTOS**

CEPAL/OIJ (2008): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica, un modelo para armar*.

\_\_\_\_\_ (2008). *Panorama social de América Latina*. [En línea]:  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\\_Cap1\\_Pobreza.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap1_Pobreza.pdf)

CINTERFOR (s/d). *Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño. Políticas de juventud en Uruguay*. [En línea]:  
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro58/i/index.htm> [Consulta: 09- 11-2010].

CINTERFOR/ANEP (2000). *Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian*. [En línea]:  
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro77/libro77.pdf> [Consulta: 09- 11-2010].

Filardo, V. (coord.) (2010). *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud*. Uruguay. INJU – MIDES.

INJU/MIDES (2010). *Plan Nacional de Adolescencia y Juventud 2011-2015*. Documento base.

OIJ (2002). *10 años de políticas de juventud: análisis y perspectivas*. Encuentro internacional convocado por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y el Centro Eurolatinoamericano de Juventud (CEULAJ) del Instituto de la Juventud de España (INJUVE). Mollina, Málaga. 17 al 21 de junio de 2002. [En línea]:  
<http://www.oij.org/documentos/doc1235043182.pdf>

OIJ. (2008). *Juventud y desarrollo. Nuevos desafíos con las y los jóvenes en Iberoamérica*. Documento de trabajo. [En línea]:  
<http://www.oij.org/documentos/EJ1206818403.pdf>

OIT (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina. [En línea]: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_146022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_146022.pdf)



UNFPA (2011). Estado de la población mundial 2011.