



Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en el Uruguay

Sistematización de programas y políticas de formación y empleo de jóvenes en el Uruguay

1. Introducción¹

El presente documento procura reseñar y sistematizar las políticas y programas de empleo actualmente vigentes en Uruguay destinados a la población joven, y a partir de allí plantear algunos desafíos que dichas políticas enfrentan de cara a incrementar su eficacia, eficiencia, calidad y pertinencia.

El capítulo 2 presenta una breve caracterización del empleo juvenil en el país; en el capítulo 3 se ilustra el espacio que el empleo juvenil ha ocupado en la agenda reciente de las políticas públicas y se reseñan las políticas y programas actualmente vigentes en este campo; el capítulo 4 está destinado a presentar lo que se estima son los principales desafíos que enfrentan las políticas y programas de empleo de jóvenes en el Uruguay.

2. Breve caracterización del empleo juvenil en Uruguay

En los últimos nueve años² el país ha mostrado importantes mejoras en los principales indicadores de mercado de trabajo: las tasas de actividad y de empleo han crecido de 61,7 a 64,7% y de 53,6 a 60,4% respectivamente. En similar período, la tasa de desempleo abierta pasó de 13,2 a 6,6%. El porcentaje de trabajadores sin cobertura de seguridad social bajó casi 10 puntos porcentuales en estos nueve años, de 35 a cerca de 25% y el salario real aumentó de forma sostenida.

No obstante, los anteriores indicadores esconden profundas inequidades, especialmente en lo referido al acceso y permanencia de los jóvenes en el mercado de trabajo, siendo la situación aún más comprometida en el caso de los jóvenes de bajos ingresos pertenecientes a hogares en riesgo de vulnerabilidad social y muy especialmente de las mujeres jóvenes.

¹ Documento elaborado por Gonzalo Graña, consultor de OIT, en el marco del *Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en el Uruguay*. Marzo de 2015.

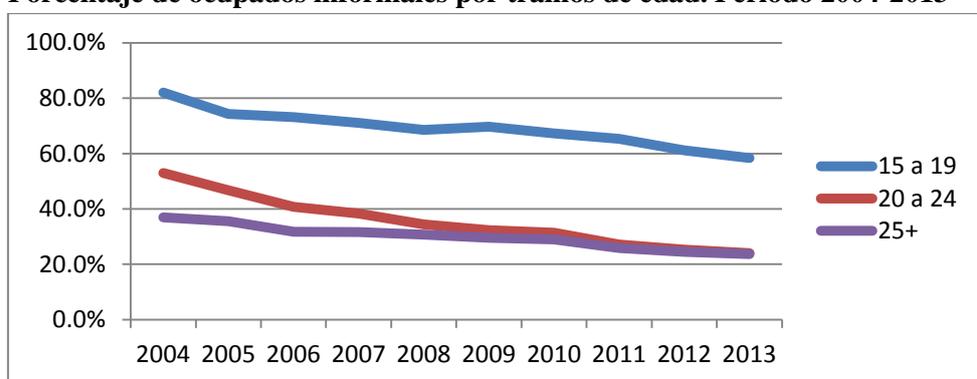
² Los datos que se presenten en este y los siguientes párrafos provienen del INE y corresponden al período desde inicios de 2006 a finales de 2014.

La tasa de desempleo de las personas menores de 25 años alcanza actualmente el 19,4%, y entre las mujeres de ese grupo etario el 24%.

De acuerdo a un estudio recientemente publicado por PNUD, el 40% de los jóvenes entre 15 y 24 años en situación de pobreza en el Uruguay no estudian ni trabajan.³

En términos cualitativos, los jóvenes están accediendo a trabajos con menores niveles de estabilidad laboral, protección social y considerablemente menores salarios.⁴ En efecto, según muestra un reciente estudio sobre la informalidad de empleo juvenil en Uruguay⁵, si bien la incidencia de la informalidad ha descendido entre los trabajadores de todos los grupos etarios, entre las personas más jóvenes (el tramo de los 15 a los 19 años) sigue siendo extremadamente alta.

Porcentaje de ocupados informales por tramos de edad. Período 2004-2013



Fuente: Lagomarsino, G., elaborado a partir de la ECH del INE.

Como se observa en el gráfico precedente, la informalidad ha tenido una tendencia firme al descenso para el conjunto de los trabajadores. Para los jóvenes situados en el estamento de 20 a 24 años dicho descenso ha sido más pronunciado que para los otros tramos de edad, a tal punto que la brecha que los separaba con el grupo de mayor edad (16 puntos porcentuales en el año 2004) se cerró prácticamente a cero ya hace algunos años atrás.

La persistencia de las asimetrías e inequidades que afectan a la población joven en su acceso al mercado de trabajo, así como los riesgos de vulnerabilidad a la exclusión social que estas plantean han ocupado un lugar destacado en el discurso político y en menor medida en la agenda de las políticas de empleo desde los años 90 en adelante. En los últimos dos lustros han llevado a la implementación de una batería de políticas y de programas de empleo y de educación y trabajo en el país, que se reseñan en el siguiente apartado.

³ PNUD: Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

⁴ MTSS, Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial. 2006 – 2012. Montevideo, 2013.

⁵ Lagomarsino, G. Trabajo decente y juventud en Uruguay. Informe de consultoría para OIT, inédito.

Políticas y programas vinculados al empleo de los jóvenes

En este capítulo se describe a través de algunos hitos el espacio que el empleo juvenil ha ocupado en la agenda reciente de las políticas públicas en el país, y se sistematizan y reseñan las políticas y programas actualmente vigentes en este campo.

3.1 La importancia del empleo juvenil en la agenda de gobierno

La importancia de la cuestión juvenil y en particular del empleo de los jóvenes se ha manifestado en el último quinquenio en una serie de medidas de gobierno que muestran a las claras el sitio de privilegio que han ocupado en la agenda de gobierno.

Pueden mencionarse al respecto algunos hitos que demuestran lo anterior. A las iniciativas que se reseñarán a continuación debe agregarse, como indicador de la relevancia de la situación de los jóvenes a nivel de la institucionalidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de las políticas de empleo para jóvenes, la creación en la órbita de dicha cartera de la Unidad de Empleo Juvenil (que actualmente tiene el nombre de Departamento del Empleo Juvenil), con el propósito de aportar en el diseño, seguimiento, evaluación y articulación de las políticas en materia de trabajo y empleo juvenil⁶.

Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 y Plan de Acción de Juventudes 2015-2025

El Plan Nacional de Juventudes 2011 -2015 y el Plan de Acción de Juventud 2015-2025 constituyen dos mojones importantes en materia de diseño y propuesta de políticas de juventud en el país, con una amplia legitimación social y política por el modo democrático y consultivo en que fueron confeccionados.

En materia laboral, el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015⁷ previó las siguientes acciones: i) Acuerdo Nacional por el Trabajo Decente Joven; ii) Ley de Empleo Juvenil; iii) Programa de Promoción del Trabajo Decente Joven; iv) Promoción de la integración social y laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad; v) Primera experiencia laboral; vi) Campaña de promoción del Trabajo Decente Joven; vii) Acompañamiento y apoyo a la primer experiencia de vida autónoma posterior al egreso institucional.

Por su parte, el Plan de Acción de Juventud 2015-2025⁸ contiene, dentro del capítulo de propuestas de políticas vinculadas a la emancipación, una serie de componentes vinculados al sistema nacional de formación profesional, al fortalecimiento de los programas de primera experiencia laboral, los servicios públicos de empleo y sus

⁶ Castillo, M., Fuentes, G., Lorenzoni, M., Sanguinetti, M.; Juventud y mercado de trabajo en Uruguay. Montevideo, 2012.

⁷ http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/12339/1/plan_nacional_de_juventudes.pdf

⁸ http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/26838/1/ref-inju_propuestas.pdf

servicios de programas de orientación ocupacional y vocacional e intermediación laboral así como seguimiento al cumplimiento de la ley de empleo juvenil.

Diálogo Nacional por el Empleo de 2011

El Diálogo Nacional por el Empleo (DNE) constituyó un amplio proceso de diálogo socio-laboral en materia de políticas de empleo, impulsado por el MTSS con apoyo técnico de la OIT, durante el año 2011. El tema del empleo juvenil tuvo un sitial privilegiado durante el DNE. Tanto fue así, que constituyó el primer eje temático del proceso, lográndose importantes acuerdos en materia de educación y formación profesional, orientación e intermediación laboral, calidad en el empleo y jóvenes emprendedores.

En un trabajo de sistematización y análisis de la experiencia del DNE y de sus resultados⁹, se destacan entre otros logros del proceso el diseño y la aprobación de la nueva ley de empleo juvenil, y una nueva manera de trabajar de forma conjunta y articulada entre instituciones públicas con cometidos en este campo, en particular entre la Unidad de Empleo Juvenil del MTSS y el INJU-MIDES, así como el acuerdo sobre el diseño y contenidos de algunos programas que posteriormente se implementaron en este campo.

3.2 Sistematización y reseña de programas y políticas de empleo para jóvenes

En este apartado se hará una sistematización y reseña de las políticas y los programas de empleo de jóvenes existentes en el país. Se considerarán fundamentalmente las iniciativas que pueden clasificarse como de políticas de mercado de trabajo, aunque también se hará referencia a aquellas que podrían definirse en términos más amplios como de políticas de empleo¹⁰.

Se expondrán en la sistematización los tipos de instrumentos de política de empleo agrupados en tres conjuntos: servicios públicos de empleo e intermediación laboral, formación o capacitación para el trabajo y creación de empleos¹¹. Se los ordenará según estén focalizados en jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad a la exclusión social o no tengan necesariamente ese foco, y adicionalmente según tengan o no restricciones en materia de edad de los participantes dentro del rango etario de 15 a 29

⁹ Graña, G. Diálogo Nacional por el Empleo en Uruguay. Balance y perspectivas de un proceso fecundo de diálogo social. MTSS, 2014. Disponible en:

http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/dia_empleo_uru.pdf

¹⁰¹⁰ Perazzo, I. y Rossel, C. “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo”, en Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios. OIT, 2009.

¹¹¹¹ Criterio de organización de políticas por tipo de instrumento utilizado por Perazzo y Rossel, ob. cit, así como por Mazzuchi, G. “Revisión y reflexión en torno a las políticas activas de mercado de trabajo en Uruguay”, en Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios. OIT, 2009.

años (dicho de otra manera: los que acepten participantes de cualquier edad dentro del rango de 15 a 29 años se considerarán sin restricciones, mientras que si se establecen divisiones al interior del mismo –por ejemplo sólo admisión de jóvenes de 16 a 20 años, como el Programa Yo Estudio y Trabajo- se considerarán con restricción de edad).

Se agregará al cuadro de sistematización que sigue, así como en el apartado de la reseña de los programas, una categoría vinculada a los programas e iniciativas tendientes a apoyar el tránsito educativo, la permanencia en el sistema educativo por parte de adolescentes y jóvenes con riesgo de abandonar la enseñanza, la compatibilización de educación y trabajo y la reinserción educativa de jóvenes desertores del sistema educativo (programas “de segunda oportunidad” al decir de OIT¹²), en el entendido de que son políticas que directamente inciden en el stock de capital humano del país y de sus jóvenes trabajadores y trabajadoras, pudiendo por lo tanto considerarse políticas de empleo en sentido amplio¹³.

Cuadro 1: clasificación de los instrumentos de política de empleo vigentes en el Uruguay según estén destinados a población en situación de pobreza o riesgo de vulnerabilidad social y tengan restricciones de edad

	Pobreza / vulnerabilidad		No requisito pobreza /vulnerabilidad	
	Con restricción de edad	Sin restricción de edad	Con restricción de edad	Sin restricción de edad
Creación de empleos				
Yo estudio y trabajo (MTSS)			Jóvenes estudiantes que no cuenten con experiencia de trabajo formal previa, 16 a 20 años	
Ley de empleo juvenil:				
1. Primera experiencia laboral			Jóvenes que no hayan tenido experiencia formal de trabajo de más de 90 días corridos, de 15 a 24 años	
2. Práctica laboral para				Jóvenes con

¹² OIT, Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción. OIT, 2013.

¹³ Sobre este tema recomienda la OIT: “26. Los gobiernos deberían considerar con suma atención, en su caso, la posibilidad de: [...] h) respaldar las iniciativas que brinden una segunda oportunidad para facilitar la adquisición de competencias y conocimientos básicos a aquellas personas que abandonan la escuela prematuramente o que nunca asistieron a ella y a las personas desempleadas que desean reanudar sus estudios, prestando atención especial a las mujeres jóvenes y niñas.”. La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.

egresados				formación previa egresado de centros públicos o privados habilitados, 15 a 29 años
3. Trabajo protegido		Jóvenes entre 15 y 29 años, que se encuentren en situación de desempleo por un período mínimo de un año, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y con hasta segundo año de bachillerato (5to. año de secundaria) incompleto.		
4. Práctica formativa en empresas				Jóvenes entre 15 y 29 años que estén estudiando y buscando realizar una práctica laboral relacionada con sus estudios.
5. Primera experiencia laboral en el Estado		Art. 23 acciones de discriminación positiva		
6. Emprendimientos juveniles			La dirección del emprendimiento a cargo de un joven y que intervengan al	

			menos 51% 18 a 29 años	
Pasantías laborales CETP (CETP)				Alumnos o egresados del CETP de 15 a 29 años
Unidad de Alfabetización Laboral (UAL) CETP				Forma parte del currículo del Plan Formación Profesional Básica destinado a mayores de 15 años que no han culminado la Educación Media Básica. También realiza acciones principalmente con estudiantes de Educación Media Superior (Educación Media Profesional, Bachilleratos Tecnológicos)
Primera Experiencia Laboral (INJU)	Jóvenes pertenecientes a hogares de bajos ingresos de 18 a 24 años			
Programa Objetivo Empleo (MTSS)	30 a 65 años, desocupados de larga duración u ocupados por menos de 90 días corridos durante el último año, que no tengan finalizada la educación media.			
Formación y capacitación para el trabajo				
Projovent (INEFOP)		Jóvenes de 15 a 29 años		

		provenientes de hogares de bajos ingresos		
Jóvenes en Red (MIDES)	Jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal, pertenecientes a hogares pobres			
Servicios públicos de empleo e intermediación laboral				
Jóvenes en Red (MIDES)	Jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal, pertenecientes a hogares pobres			
Centros Públicos de Empleo (CePEs)				
Programa Nexó (INJU, MTSS)				Jóvenes entre 18 y 29 años
Talleres de orientación vocacional (INJU)			Jóvenes de 14 a 22 años	
Talleres de orientación laboral (INJU)			Jóvenes entre 18 y 24 años	
Compatibilización de educación y trabajo y segunda oportunidad educativa				
Ley de Empleo Juvenil: Reducción del horario por estudio; subsidio a la licencia por estudio; compatibilización con los horarios de estudio.			Jóvenes entre 15 y 24 años de edad que se encuentren cursando estudios curriculares de educación primaria,	

			secundaria básica o superior, técnico profesional, universitaria	
Programa Uruguay Estudia (MEC, MTSS, MEF, OPP, ANEP, Udelar, BROU, CND, INEFOP)	Para acceso a las becas: de incentivo de culminación de Primaria: mayores de 15 años no hayan culminado el ciclo; para FPB plan 2007, alumnos con condicionantes económicas a la continuación.			
Programa Compromiso Educativo (ANEP, INAU, MEC, MIDES, UDELAR)	Estudiantes de 4to, 5to y 6to de Liceo o 1o, 2do y 3ro de Educación Media Superior de UTU de Centros Educativos que participan del Programa Compromiso Educativo. Se priorizan jóvenes de hogares vulnerables.			
Programa de Aulas Comunitarias (CES, Infamilia MIDES, OSC)	Adolescentes que se desvincularon de la educación formal; nunca registraron matriculación en el segundo			

	ciclo; cursan el Primer Año del Ciclo Básico y presentan alto riesgo de desafiliación (inasistencias reiteradas, dificultades en el comportamiento y la convivencia en el aula, bajo rendimiento).			
--	--	--	--	--

3.2 Reseña de políticas y programas de empleo y formación de jóvenes¹⁴

3.2.1 Ley de Empleo Juvenil

Ley 19.133 de empleo juvenil se aprobó en setiembre de 2013 con el voto a favor de la unanimidad de los partidos políticos con representación parlamentaria. Se encuentra en la fase final del proceso de reglamentación.

El objeto de la ley es el de promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales, siendo sus principios rectores el trabajo decente y el tripartismo.

La ley contiene normas que pueden agruparse en tres grande conjuntos: promoción del empleo, promoción del estudio y compatibilización de educación y trabajo, y promoción de los emprendimientos juveniles.

Promoción del empleo

En el sector privado se previeron cuatro modalidades contractuales: trabajo protegido, primera experiencia laboral, práctica laboral para egresados y práctica formativa en

¹⁴ En este apartado se reproduce parcialmente y se adapta el contenido de sistematizaciones ya hechas en estudios previos, fundamentalmente: Castillo, M., Fuentes, G., Lorenzoni, M., Sanguinetti, M., op. Cit.; Chávez, M. y Rivero, A. Avances y desafíos pendientes en materia de políticas de promoción laboral juvenil; Lagomarsino, G. Trabajo decente y juventud en Uruguay. Informe de consultoría para OIT; inédito.

empresas. Las distintas modalidades están regidas por las siguientes disposiciones comunes:

El MTSS es el organismo autorizado a validar los contratos realizados en el marco de la ley.

Son requisitos para los empresarios que quieran contar con los beneficios que otorga la ley:

- Estar en situación regular de pagos de las contribuciones a la seguridad social.
- No haber rescindido contratos unilateralmente en ocupaciones similares en un plazo de 90 días corridos. Salvo despido por notoria mala conducta.
- El porcentaje de personas empleadas por las distintas modalidades no puede superar el 20% de la plantilla. Las empresas con hasta 10 empleados podrán contratar hasta 2 personas.
- Tendrán que inscribir a los contratados en el Banco de Previsión Social.

Son requisitos y condiciones de los beneficiarios:

- Desde los 15 años y hasta la edad máxima que se determina según las distintas modalidades
- Menores de 18 años deben contar con autorización de INAU y las normas de la ley 17.823 del código de la niñez y la adolescencia.
- El salario es el fijado por los convenios colectivos vigentes.
- Los beneficiarios contarán con todos los derechos de seguridad social sin excepción.

Modalidades contractuales:

Trabajo protegido joven

Establece un beneficio en los términos de las normas aplicables al POE, es decir entre el 60 y el 80% de la remuneración, según las variables de sexo y edad.

Los beneficiarios deben ser menores de 30 años de edad, en situación de desempleo por un período mayor a un año, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica.

Primera experiencia laboral

El beneficio es del 25% de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a montepío. La remuneración mensual a considerar para el cálculo del subsidio no podrá superar la suma de \$13.567, la que funcionará como tope en todos los casos y será actualizada anualmente por el Índice Medio de Salarios.

Esta modalidad está destinada a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad que no hayan tenido experiencia formal de trabajo, por un plazo mayor a noventa días corridos. A efectos de dicho cómputo, no se tomarán en cuenta los aportes realizados en el marco de la participación en programas de trabajo protegido y promovido.

Las contrataciones de primera experiencia laboral no podrán ser inferiores a seis meses ni exceder de un año. El joven beneficiario podrá ser contratado bajo esta modalidad por una sola vez.

Práctica laboral para egresados

El monto del subsidio será del 15% de la remuneración mensual del trabajador. El monto máximo de subsidio será el 15% calculado sobre la base de \$ 13.567.

Son beneficiarios de esta modalidad los jóvenes hasta 29 años de edad con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con titulación que posean. El joven deberá acreditar haber egresado de centros públicos o privados habilitados de enseñanza universitaria, técnica, comercial, agraria o de servicios.

El plazo de duración del contrato se establece entre seis meses y un año.

Práctica formativa en empresas

La práctica formativa en empresas es aquella que se realiza en el marco de propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral de entidades educativas o formativas, con el objeto de profundizar y ampliar los conocimientos de forma que permita al joven aplicar y desarrollar habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas en la formación y que son requeridas por la realidad productiva. La institución educativa y la empresa acordarán por escrito las condiciones de trabajo del joven.

La práctica formativa no podrá exceder de un máximo de 60 horas ni representar más del 25% (veinticinco por ciento) en la carga horaria total del curso, sin que sea menester contar con una remuneración asociada al trabajo realizado.

La empresa deberá contribuir en la formación del joven durante el desarrollo de la práctica formativa en la empresa. Al finalizar la práctica la empresa deberá brindar al joven una constancia de la realización de la misma, así como una evaluación de su desempeño, esta última también será proporcionada a la institución educativa que corresponda.

En el sector público, organismos del Estado y en personas públicas no estatales, la ley también promueve una primera experiencia laboral para los jóvenes a través de contratos que no podrán exceder las 30 horas semanales y con una remuneración de 4 BPC o 6 BPC para mujeres embarazadas o con menores de 4 años a su cargo.

Serán organismos competentes para su otorgamiento el INAU, el INJU, la ANEP, el MTSS y el INEFOP. Se dispone que los organismos del Estado y las personas públicas no estatales deberán contratar jóvenes bajo la modalidad de primera experiencia laboral

en un número al menos equivalente al 50% de sus contrataciones anuales de becarios y pasantes.

Se contemplan acciones de discriminación positiva: el 50% de los cupos beneficiará a mujeres jóvenes, el 8% a jóvenes afrodescendientes, el 4% a jóvenes con discapacidad y el 2% a jóvenes transexuales.

Promoción de los estudios

A través de dos instrumentos: subsidios a las empresas que reduzcan el horario de trabajo a los jóvenes y subsidios a las empresas que concedan licencia especial por estudios.

Estos subsidios tienen la finalidad de fomentar el estudio de los trabajadores de entre 15 y 24 años de edad que se encuentren cursando estudios curriculares de educación primaria, secundaria básica o superior, educación técnico profesional superior, enseñanza universitaria de grado y terciaria. También a los jóvenes que se encuentren realizando cursos en el marco del INEFOP u otros reconocidos por el MTSS.

El subsidio será del 20% del valor de la hora del trabajo en el caso de reducción de una hora en la jornada laboral. Será del 40% del valor de la hora de trabajo en el caso de reducción de dos horas en la jornada laboral.

Los empleadores que otorguen ocho días de licencia, por encima de los preceptuados en la ley nro. 18.458 del año 2009, percibirán un subsidio equivalente al 40% del salario correspondiente a cada día de licencia adicional concedida.

Emprendimientos juveniles

Para que un emprendimiento se considere en esta categoría se deben cumplir estas dos condiciones:

1. Que la dirección del emprendimiento sea ejercida por un o una joven, o que intervengan en ella al menos un 51% (cincuenta y uno por ciento) de jóvenes de entre 18 y 29 años de edad
2. Que el emprendimiento no tenga más de 5 años de iniciado

Los organismos del Estado y las personas públicas no estatales podrán formular programas de acceso al crédito para el fomento de emprendimientos juveniles, con intereses y plazos de exigibilidad preferenciales. También podrán formular programas de asistencia técnica para tales fines.

3.2.2 Programas de empleo y formación de jóvenes

Se seguirá para la reseña de los programas de empleo y formación de este apartado un criterio de clasificación similar al utilizado para la confección del cuadro arriba presentado, lo que implica organizarlos en instrumentos de creación de empleos, de

formación y capacitación para el trabajo, en aquellos que forman parte de los servicios públicos de empleo y programas de compatibilización de educación y trabajo y segunda oportunidad educativa. Se hará al final del capítulo referencia a otros dispositivos que tienen impacto en el empleo juvenil pero que no pertenecen a las antedichas categorías.

Creación de empleos

Yo estudio y Trabajo: En abril de 2012 se crea en la órbita del Estado el Programa “Yo estudio y trabajo”, iniciativa interinstitucional que contribuye a fortalecer el vínculo entre el mundo educativo y el mundo del trabajo.

Es un programa interinstitucional coordinado por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en articulación con el INJU, INEFOP, INAU y MEC.

El objetivo del Programa es ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de 16 a 20 años que no cuenten con experiencia laboral formal, generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral

Los requisitos para ingresar al programa son; ser estudiante o encontrarse inscripto en instituciones educativas tanto formales como no formales, no haber trabajado más de 90 días de corrido en el ámbito formal y tener entre 16 y 20 años al momento del cierre de la inscripción. Participaron en la primer edición de 2012 las siguientes empresas públicas: UTE, OSE, ANCAP, ANTEL, Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco de Previsión Social (BPS), Banco de Seguros del Estado (BSE), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) e Instituto Nacional de Colonización.

Pasantías Laborales del CETP. Este servicio fue creado en el año 2005 con la finalidad de administrar y centralizar una base de datos que incluyera a todos los alumnos y/o egresados del CETP, que tengan entre 15 y 29 años de edad y que por su voluntad se inscriben para formar parte de este sistema. El objetivo del programa es lograr la incorporación de alumnos y egresados al mercado laboral, a través del sistema de pasantías a las que se aspiran a partir de la conformación de una bolsa de empleo.

Las pasantías laborales curriculares pueden ser optativas o de carácter obligatorio, dependiendo del nivel y tipo de curso dentro del CETP, y están dirigidas exclusivamente a estudiantes reglamentados¹⁵.

A su vez las pasantías curriculares pueden remuneradas o no remuneradas. En las pasantías curriculares remuneradas el desarrollo de la pasantía dará derecho al pasante a percibir una remuneración íntegra de carácter no salarial, cuyo monto no podrá ser inferior al equivalente a dos tercios del salario vigente para la categoría y si ésta no existiere, se establece en equivalencia a categorías similares existentes en la empresa. Es

¹⁵ El marco normativo de estas pasantías está dado por la ley 17.230 y el decreto 425/001.

dado de alta en BPS y automáticamente incluido en la póliza de seguros de la empresa. Por su parte en las pasantías curriculares no remuneradas el desarrollo de la misma no da derecho al pasante a percibir ningún tipo de remuneración, excepto el reintegro de gastos que expresamente pudiere acordarse. No obstante, el pasante es dado de alta en el BPS e incluido en la póliza de seguros de accidentes y enfermedades profesionales.

También dentro del CETP, y así mismo vinculada a la organización de las pasantías laborales aunque también desarrolla otras actividades, se encuentra la **Unidad de Alfabetización Laboral (UAL)**¹⁶. La UAL pretende aproximarse a las relaciones de trabajo situándose en la educación, desde actividades transversales en los centros educativos.

Los Alfabetizadores Laborales forman parte del currículo del Programa Formación Profesional Básica desde 2008; también desarrollan acciones a partir del 2011 con estudiantes de otros niveles de formación.

Cabe al alfabetizador en el desarrollo de su praxis educativa, asumir la postura pedagógica comprometida con la construcción de un sujeto que interactúa con el medio en el que vive, que puede transformar su propio entorno de trabajo –presente o futuro-, social y productivo.

Desde la alfabetización se problematizan junto con el estudiante los siguientes temas:

- Territorio
- Diálogo social y negociación colectiva
- Trabajo infantil
- Trabajo forzoso
- Discriminación en el ámbito laboral
- Mercado de Trabajo y acceso al empleo
- Protección social: seguridad social y condiciones de trabajo
- Análisis de la Producción Local
- Cadenas productivas
- Desarrollo sustentable
- Tipos de emprendimientos y relaciones contractuales

Algunas actividades concretas de la UAL son:

- Acercamientos a los emprendimientos y oficios presentes en el territorio- desde la observación de los procesos de gestión, producción, comercialización, de las relaciones laborales, las tareas y los saberes técnicos entre otros-.
- Acompañamiento y orientación de proyectos productivos elaborados por los estudiantes, tanto los que se realizan en el transcurso de su formación como aquellos que constituyen un requisito para el egreso de los cursos de primer y segundo nivel.

¹⁶ Lo que sigue es un resumen de un texto explicativo del accionar y alcance de la Unidad de Alfabetización Laboral elaborado por el Equipo de Coordinación de la misma.

- Negociaciones y acuerdos con empresas (de diferentes sistemas de propiedad y gestión) para el desarrollo de Pasantías formativas laborales, en las cuales el estudiante desarrolla tareas vinculadas a su perfil profesional, garantizando la continuidad educativa desde el compromiso de las partes.
- Entrevistas a referentes del sector productivo de la localidad, de instituciones educativas y laborales de índole nacional, departamental o local. Año a año los alfabetizadores actualizan el mapeo productivo del territorio entorno a la escuela con el objetivo de enriquecer la oferta educativa.
- Realización de talleres de aproximación y reflexión de situaciones concretas de la comunidad productiva a través de medios audiovisuales, prensa escrita, relatos y documentos históricos.
- Proceso de síntesis y comunicación de situaciones productivos-laborales de un territorio a través de clip, corto o documental.
- Realización de seminarios, foros, encuentros entre estudiantes, docentes y actores del sector productivo.
- Promoción de la extensión de la enseñanza técnica-tecnológica a partir del desarrollo de proyectos innovadores que respondan a los problemas productivos del territorio.

Estas estrategias se complementan mutuamente, el sentido de cada una es incorporar el conocimiento para transformar la mirada y la práctica social en las relaciones del mundo del trabajo desde la perspectiva de trabajo decente.

La Unidad de Alfabetización Laboral se encuentra trabajando en 90 Centros Educativos del CETP-UTU. Está presente en todo el territorio del país con un total de 270 alfabetizadores laborales.

La orientación académica es llevada adelante por un equipo de coordinación central compuesto por dos integrantes y seis referentes territoriales que forman parte de los Campus Regionales del CETP-UTU.

La UAL forma parte del currículo del Plan Formación Profesional Básica destinado a mayores de 15 años que no han culminado la Educación Media Básica. También realiza acciones principalmente con estudiantes de Educación Media Superior (Educación Media Profesional, Bachilleratos Tecnológicos). En algunos centros trabaja con estudiantes de Ciclo Básico Tecnológico y con el nivel terciario. Según estima el Departamento de Estadística en 2015 se desarrollará la alfabetización con cerca de 13.000 estudiantes.

Primera experiencia laboral. Es un programa ejecutado por el INJU desde el año 1992 en la modalidad de co ejecución con la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (UdelaR). El objetivo del programa es facilitar la concreción de la primera experiencia laboral (con aportes al Banco de Previsión Social) de las y los jóvenes de

entre 18 y 24 años de edad, especialmente de aquellos que provienen de hogares de bajos recursos. El paso previo para el ingreso a la base de datos de este programa es participar en Talleres de Orientación Ocupacional que se basan en: introducción al mercado laboral, construcción del perfil laboral, elaboración del currículum y carta de presentación, derechos laborales y seguridad social y entrevista laboral y psicolaboral. Posteriormente, se seleccionan jóvenes para empresas privadas u organismos públicos que necesiten contratar personal.

Programa Objetivo Empleo (POE). Es un programa de incentivo a las empresas privadas para la contratación de desempleados de larga duración en situación de vulnerabilidad, ejecutado por DINA E del MTSS, generando oportunidades de acceso a ocupaciones productivas a un sector social que presenta dificultades de ingreso al mercado de trabajo. Fue creado en el año 2007 por la ley 18.172 (artículo 244), que le asignó también fondos presupuestales para su ejecución.

Uno de los segmentos de población a los que apunta el programa son los varones y mujeres jóvenes con inserción temprana poco calificada, ligada a la informalidad o a trabajos safrales o por cuenta propia.

Los componentes del programa son: orientación laboral, intermediación laboral, seguimiento por tres meses de los beneficiarios, subsidio a la empresa para la contratación y capacitación en puesto de trabajo.

El porcentaje de los contratados mediante el POE en cada empresa no podrá superar el 20 % de la plantilla de personal. Las empresas con nueve o menos de nueve trabajadores en su plantilla podrán contratar hasta dos personas por medio de este programa. Aquellas empresas que se encuentren en período de expansión o de creación de puestos de trabajo pueden solicitar autorización para ampliar el cupo de personas.

Las empresas que cumplen estos requisitos se registran en la plataforma informática VIA TRABAJO, ya sea en forma autónoma o asistida a través de los Centros Públicos de Empleo.

Las empresas que contratan personal por medio del POE reciben un subsidio a la contratación correspondiente a un porcentaje de entre 60 u 80 % de la remuneración del trabajador, dependiendo de si la persona contratada es varón o mujer siempre que no supere, a su vez, el 60% u 80% de dos Salarios Mínimos Nacionales, durante un período máximo de 12 meses si la persona tiene entre 18 y 44 años de edad y de 18 meses, si la persona contratada tiene 45 o más años al momento de la contratación.

El subsidio a la capacitación, por su parte, varía entre 2,5 y 3,5 Salarios Mínimos Nacionales, dependiendo del sexo y la edad de las persona capacitada.

Tanto la persona como la empresa deben estar previamente registradas y habilitadas para integrarse al Programa.

Programas de formación y capacitación laboral

Projovent, es un programa de formación e inserción laboral de jóvenes con dificultades para obtener un empleo. Vincula las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. El Programa está dirigido a jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 29 años, con necesidades de incrementar sus condiciones de empleabilidad. Se trata de jóvenes con secundaria incompleta y a la vez con escasa o nula experiencia de trabajo formal.

Las distintas modalidades incluyen un Taller de Orientación Laboral y Social que apoya a los jóvenes en la construcción de un proyecto educativo, laboral y personal y los prepara para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo, así como un componente de Acompañamiento posterior a la finalización de la capacitación.

El Programa cubre todos los gastos de la capacitación, otorgando además un viático para transporte que permita acceder y mantenerse en la experiencia. También se brindan otros soportes como la atención odontológica.

El programa es gestionado por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) que fue creado en el año 2008 como una persona pública no estatal. El INEFOP está integrado en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del país. Administra el Fondo de Reversión Laboral que se financia con aportes de los trabajadores y empresarios.

La cobertura de beneficiarios de Projovent para los años 2009 a 2013 fue la siguiente¹⁷: 2009: 1599; 2010: 2210; 2011: 1943; 2012: 2412; 2013: 3002.

Mientras que los cursos para adolescentes entre 15 y 17 años se orientan a la reinserción educativa, de informática, aprendizaje de formación de currículo y, en general, aspectos básicos para mejorar las condiciones de empleabilidad, los cursos para jóvenes de 18 años y más tienen como objetivo mejorar las condiciones de inserción laboral e incluyen talleres de orientación laboral, su duración promedia los cuatro meses y el acompañamiento, luego de finalizado el curso, se extiende por los 20 meses posteriores. La capacitación se realiza a través de Entidades de Capacitación que INEFOP contrata, pueden ser Organizaciones No Gubernamentales o Institutos de Capacitación Privados¹⁸.

Projovent establece a las entidades de capacitación que contrata, un mínimo obligatorio de 45% de inserciones laborales formales, de al menos 91 días de duración, luego de finalizar la capacitación.

¹⁷ Datos suministrados por la Unidad de Monitoreo y Evaluación de INEFOP. El dato correspondiente a 2014 no está disponible al cerrarse el presente informe.

¹⁸ Información extraída de Lagomarsino, G. op. cit.

Jóvenes en Red es un Programa que promueve el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad. Tiene como objetivos: i) mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones, ii) fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales, iii) desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía, iv) promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas y v) elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo

Comienza a implementarse en 2012, tras visualizarse un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian ni acceden a empleos de calidad. Funciona bajo una lógica de trabajo interinstitucional, coordinado por el MIDES, en la que participan: el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el MTSS, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Turismo y Deporte, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

El programa cuenta con 35 equipos técnicos territoriales, desplegados en cinco departamentos del país incluyendo la capital, que llevan adelante las funciones de reclutamiento, asesoramiento y gestión de las actividades. En éstos trabajan un total de 35 coordinadores, 70 referentes socio-educativos y 10 referentes temáticos especializados en violencia, consumo de sustancias, dificultades de aprendizaje y psicopatologías.

Cada técnico con perfil socio-educativo trabaja como máximo con 20 adolescentes y jóvenes con una carga horaria de 30 horas semanales. El técnico orienta el tránsito de los adolescentes y jóvenes por el Programa, con el objetivo de contribuir en el proceso de inserción en el sistema educativo y en el mercado laboral.

El componente laboral consiste en: 1) integrar a los participantes en redes de capacitación laboral para la adquisición y desarrollo de competencias técnicas; 2) facilitar experiencias de trabajo colectivo a nivel comunitario o en empresas con un enfoque participativo y de aprendizaje integral en un contexto de trabajo; 3) intermediar con empresas públicas y privadas, brindándoles a los jóvenes la oportunidad de acceder a una primera experiencia laboral.

Según datos generados por la DINEM¹⁹ (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) del MIDES, han participado en los dos años que van del Programa (2013 y 2014), 3551 jóvenes, de los cuales 2418 continúan siendo beneficiarios, 607 son bajas y 526 son egresos. Del objetivo vinculado a trayectoria laboral participaron 1418 jóvenes.

¹⁹ MIDES-DINEM: Programa Jóvenes en Red. 4° Informe de Seguimiento. Mayo-agosto 2014.

De las actividades pro-inserción laboral participaron 840 jóvenes (comprenden talleres de orientación laboral, entrevistas de orientación laboral, visitas a empresas y charlas de empresarios, talleres pre-laborales y bolsa de empleo); de las de inserción laboral propiamente dicha 749 jóvenes (comprende actividad laboral formal, actividad laboral informal y emprendimientos juveniles); y de las de capacitación laboral 443 jóvenes (en instituciones tales como INEFOP, UTU, ONG, Intendencias, Cursos en institutos privados y capacitación brindada en empresas).

Sistema de servicios públicos de empleo

Centros Públicos de Empleo (CePEs): Es una propuesta coejecutada entre el MTSS y las Intendencias Departamentales. Coordinan y prestan diferentes servicios tendientes a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, en el sector formal de la economía.

Desde una perspectiva de desarrollo local-asumida como eje vertebrador de la Estrategia Nacional para el Fomento del Empleo y la Formación Profesional-, se reconocen y aprovechan recursos y capacidades existentes en la zona, contribuyendo a su mejoramiento y consolidación.

Los CePEs desarrollan servicios a nivel territorial y brindan herramientas a las personas que buscan empleo o quieren cambiar y/o mejorar el tienen: información, orientación laboral (individual y grupal mediante entrevistas individuales o en talleres), intermediación laboral (ingresando gratuitamente su currículum en Vía Trabajo).

Se fomenta y promueve la creación y desarrollo de unidades productivas, en especial de pequeño y mediano porte, incluyendo las empresas recuperadas y/o en proceso de reconversión. También se apoya a las empresas en la búsqueda y preselección de trabajadores a través del sistema de intermediación laboral.

Los CePEs proponen y articulan acciones vinculadas también a la formación profesional, con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de la ciudadanía, a partir del conocimiento del entorno socio productivo y de las personas a través y en diálogo con actores del mundo del trabajo y la formación profesional.

La Unidad de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elabora regularmente un informe anual de CePEs, del cual se extrae la siguiente información con relación a la edad de los usuarios inscriptos en la plataforma vía trabajo durante el año 2013:

Cuadro 2 – Usuarios inscriptos en Vía Trabajo según tramo de edad, año 2013²⁰

TRAMO DE EDAD	INSCRIPTOS
15 a 17	412
18 a 24	6332
25 a 34	6281
35 a 44	4251
45 y más	3599
Sin Datos	25
Total general	20900

Se aprecia que la población joven, de 18 a 24 años, es la que utiliza la plataforma en mayor medida, y que junto a los usuarios de 25 a 34 años representan el 60% del total de inscriptos en el sistema Vía Trabajo para postularse para un trabajo o acceder a una capacitación.

Programa NEXO. Fue hasta el mes de marzo de 2014 un programa de intermediación laboral que buscaba complementar y potenciar las políticas activas existentes de empleo fomentando la inserción laboral de jóvenes en sectores estratégicos de actividad, desde una mirada de desarrollo del país productivo, trabajo decente y género²¹. A partir de abril de 2014 el programa cambió de nombre y pasó a llamarse Programa de Inserción Laboral, con cambios metodológicos en su diseño y ejecución.

Se trató de un programa que surgió por iniciativa del Instituto Nacional de la Juventud (MIDES/INJU) sumándose a los avances interinstitucionales realizados en materia de empleo juvenil; articulando y complementando los esfuerzos generados con el sistema educativo formal y no formal.

El programa ofrecía:

- Formar parte de una bolsa de trabajo, a la cual podrán acceder las empresas habilitadas por el programa para la selección de su personal.

²⁰ MTSS: Perfil de Usuarios y Resultados de Intermediación laboral en los Centros Públicos de Empleo. MTSS, 2014.

²¹ Según consta en la página web del INJU sobre el programa:
http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/14477/5/innova.front/nexo_-_programa_de_intermediacion_laboral

- Orientación laboral individual y colectivas realizadas mensualmente.
- Posibilidad de formación a través de acuerdos con entidades de capacitación.
- Acompañamiento durante los primeros 90 días de inserción.

Podían participar de este programa los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad, sin requisitos en materia de situación en el sistema educativo.

Talleres de orientación vocacional, se dan en el marco del convenio del INJUMIDES con el Servicio de Orientación Vocacional de la Facultad de Psicología, y están orientados a jóvenes entre 14 y 22 años que pretenden asesorarse y/o comenzar a definir su proyecto de desarrollo personal.

Los Talleres son una instancia de aprendizaje e intercambio; concebidos como incorporación de herramientas más que como definición de un resultado final como producto concreto.

Se busca orientar en la manera más adecuada de enfrentar diferentes caminos posibles.

A través de diferentes actividades y/o técnicas se busca que el individuo se piense así mismo, y razone sobre un proyecto vinculado y estimulado por el deseo hacia determinadas prácticas profesionales, artística, laborales, etc.

Talleres de orientación laboral, están dirigidos a jóvenes de 18 a 29 años, y forman parte del Programa de Primera Experiencia Laboral que lleva a cabo el INJU junto a República AFAP y a DESEM Jóvenes Emprendedores.

Los Talleres de Orientación Laboral (TOL) tienen por objetivo mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, brindando herramientas y habilidades para la búsqueda de empleo. Los talleres son la puerta de entrada para los programas Primera Experiencia Laboral y NEXO

Los TOL tienen como objetivo brindar a los jóvenes que tengan entre 18 y 24 años, las herramientas necesarias acordes a los requerimientos del mercado laboral para poder buscar empleo.

Departamento de orientación e inserción laboral de adolescentes. Es un programa del INAU creado en el año 1997 con los siguientes objetivos: contribuir a la reducción de la situación de vulnerabilidad social y económica de adolescentes y jóvenes del sistema INAU, a partir de procesos de inserción laboral, educativa y promoción socio-cultural que fortalezcan la autoestima, autonomía e integración ciudadana de los y las beneficiarias.

Formación y aprestamiento laboral del Adolescente. El programa tiene como objetivo procurar la inserción laboral de adolescentes mayores de 16 años, vinculados al

Sistema INAU, para el logro de su autonomía, así como también favorecer y orientar el proceso de desvinculación de la institución a través de emprendimientos asociativos, cooperativos o de micro emprendimientos.

Compatibilización de educación y trabajo y segunda oportunidad educativa

Programa Uruguay Estudia²². Es un programa interinstitucional integrado por el Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Corporación Nacional para el Desarrollo, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y Banco República Oriental del Uruguay, que tiene como horizonte una educación para todas las personas a lo largo de toda la vida.

Su desafío es contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social, activa e inteligente en los procesos de desarrollo humano del Uruguay democrático, social, innovador, productivo e integrado.

El Programa presenta como objetivo la promoción de estrategias interinstitucionales que permitan efectivizar la democratización educativa y contribuir al desarrollo de acciones coordinadas interinstitucionalmente, a los efectos de conformar una oferta educativa ampliada y complementaria; promover la culminación de niveles educativos a través de apoyos y/o incentivos de acuerdo a la población objetivo y promover la generación y articulación de propuestas educativas, tales como capacitación laboral y educación permanente a lo largo de toda la vida

Las acciones programáticas están orientadas por cinco componentes de trabajo a modo de líneas estratégicas:

- 1.- Formación y capacitación.
- 2.- Becas para poder estudiar.
- 3.- Pasantías educativo – laborales
- 4.- Crédito al egreso de los cursos
- 5.- Orientación Educativa

El programa, en consonancia con la Ley General de Educación vigente en Uruguay desde el 2008, define la educación como un derecho fundamental y como un proceso que se da a lo largo de toda la vida y desde ello entiende la Orientación Educativa, como un dispositivo de asesoramiento educativo continuo para todos los ciudadanos orientado a promover el desarrollo humano a la largo de toda la vida. Promover y apoyar la incorporación de adolescente, jóvenes y adultos a proseguir con su educación, formación y capacitación es el reto que el Programa se plantea.

²² La información relativa al Programa Uruguay Estudia fue brindada al autor desde el MTSS.

Programa Compromiso Educativo²³ es una apuesta interinstitucional que tiene por objetivo apoyar a los y las adolescentes y jóvenes para que permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, completando la Educación Media Superior.

El programa se basa en tres componentes: Espacios de Referencia entre Pares, Acuerdo Educativo (entre estudiantes, familias y centro educativo) y Becas de Estudio.

Acuerdo Educativo: Se firma entre el estudiante (reciba beca o no), un referente adulto y la Dirección del Centro Educativo. Define metas y acciones concretas en el acompañamiento que Compromiso Educativo va a realizar en las trayectorias educativas de las y los estudiantes. Cada acuerdo responde a una situación particular, no hay un acuerdo igual a otro y quienes firman se responsabilizan en el proceso de trabajo continuo.

Espacios de Referencia entre Pares: Son espacios abiertos a todos los estudiantes del Centro Educativo. Allí estudiantes de nivel terciario y universitario, acompañan al joven desde su experiencia en un espacio colectivo que funciona al menos una vez por semana en cada centro. En este espacio no se dictan clases, sino que se da un acompañamiento en el estudio. Todos los estudiantes pueden participar en este espacio, firmen o no Acuerdo Educativo.

Becas de Estudio: para estudiantes de 4to, 5to y 6to de Liceo o 1o, 2do y 3ro de Educación Media Superior de UTU de Centros Educativos que participan del Programa Compromiso Educativo. Esta Beca es un incentivo económico y es sólo uno de los componentes del Programa. Se valorará cada situación particular priorizando a aquellos estudiantes con mayores dificultades socio-económicas, en el marco de la firma de un Acuerdo Educativo.

En 2013, Compromiso Educativo está presente en 80 centros educativos en 15 departamentos, con la previsión de que el programa se siga extendiendo progresivamente a otros centros de Educación Media Superior del país.

Programa Aulas Comunitarias (PAC)²⁴ es un modelo de intervención educativa dirigido a adolescentes que: se desvincularon de la educación formal; nunca registraron matriculación en el segundo ciclo; cursan el Primer Año del Ciclo Básico y presentan alto riesgo de desafiliación (inasistencias reiteradas, dificultades en el comportamiento y la convivencia en el aula, bajo rendimiento).

²³ Información tomada del sitio web institucional de Compromiso Educativo en: http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/?page_id=15

²⁴ Información extraída de: <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,76,O.S.O>,

Las aulas son gestionadas directamente por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), especializadas en el trabajo con adolescentes y seleccionadas mediante concurso público. La enseñanza de las asignaturas del ciclo básico está a cargo de docentes de Educación Secundaria, quienes trabajan cotidianamente con los referentes técnicos de las OSC contratadas.

A través del PAC los adolescentes pueden cursar 1er. Año del Ciclo Básico, para luego continuar 2do. en un liceo o escuela técnica.

En 2006, cuando arrancó el Programa, se contaba con 12 Aulas en el país. En 2009 se amplió la cobertura del PAC, alcanzando un total de 18 aulas funcionando en distintas localidades del país, en los departamentos de Canelones, Paysandú, Maldonado, Rocha y Montevideo.

El PAC se desarrolla en distintas modalidades. En la llamada “**Modalidad A**” los estudiantes cursan el primer año del ciclo básico en forma semestral, acreditándose la aprobación de cada asignatura mediante una prueba aplicada al final del semestre. Al completar primer año, el adolescente “egresa” del aula comunitaria y está en condiciones de cursar segundo año del ciclo básico en un liceo o escuela técnica, manteniendo el apoyo desde el PAC bajo la Modalidad C.

La “**Modalidad B**” está dirigida a adolescentes desvinculados de la educación media que necesitan un proceso de mayor duración para estar en condiciones de efectivizar su reingreso a la escolarización básica. Además de los adolescentes que terminaron primaria pero nunca ingresaron al liceo o se inscribieron y nunca concurrieron, pueden integrarse a esta modalidad estudiantes que presentan dificultades para mantenerse en primer año de ciclo básico en la propia Aula o en el liceo.

La “**Modalidad C**” está constituida por instancias de atención curricular dirigidas a estudiantes egresados del PAC que cursan segundo año en liceos o escuelas técnicas, o estudiantes de primer año que cursan en el PAC o en liceos de la zona. Así se pretende apoyar a los alumnos en sus dificultades curriculares, brindándoles estrategias de aprendizaje y técnicas para aprender a estudiar.

El “**Acompañamiento al Egreso**” es el seguimiento de los egresados del PAC una vez que egresan de las modalidades A y B, buscando asegurar su efectiva reincorporación a la educación media formal.

Finalmente, todos los estudiantes del PAC concurren a “**Talleres temáticos**” que son organizados por la OSC en diversas áreas: educación física, comunicación y plástica, entre otras.

Otras políticas y dispositivos con potencial impacto en el empleo y formación juvenil

Asignaciones familiares

Se trata de una prestación económica brindada por el BPS a los hijos o menores a cargo de trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El tope de ingresos totales para recibir la asignación es de 10 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones) en hogares con hasta 2 niños. El mismo aumenta según la cantidad de hijos.

Los beneficiarios de asignación familiar son los niños:

- Que reciben educación primaria estatal o privada, hasta los 14 años.
- Que cursan estudios superiores en Institutos Estatales y/o Privados habilitados, hasta los 18 años: UTU, Liceo, Universidad.
- Que padecen alguna discapacidad. Tienen derecho a la asignación de por vida, salvo que perciban pensión por invalidez, en cuyo caso si el beneficiario estudia, ésta se mantiene hasta el cumplimiento de los 15 años.
- Hijos de: tributarios fallecidos, privados de libertad o con discapacidad para toda tarea remunerada; que continúan en educación primaria, perciben la asignación hasta el cumplimiento de los 16 años.

Se mencionan aquí a las asignaciones familiares porque el condicionar el pago de las mismas a los niños y adolescentes a su cursado de enseñanza formal, así como el habilitar su pago a jóvenes de hasta 18 años si cursan estudios en institutos públicos o privados habilitados, constituye también un instrumento de política pública tendiente a fomentar la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo formal.

El rol del futuro Sistema Nacional de Cuidados en el empleo de los jóvenes.

La creación y puesta en funcionamiento del futuro Sistema Nacional de Cuidados es de esperar que impacte en la situación del mercado de trabajo sobre todo de las mujeres jóvenes de bajos ingresos.

Los estudios muestran que éstas son quienes cargan en mayor medida con la responsabilidad por los quehaceres del hogar y el cuidado de niños, enfermos y ancianos en los casos en que los hogares no pueden contratar estos servicios en el mercado. De esta manera, hay mujeres jóvenes que no participan activamente del mercado de trabajo por tener que dedicarse a los cuidados en el hogar, pero que lo harían si no tuvieran dicha responsabilidad a cargo²⁵.

²⁵ Ver por ejemplo: Amarante, A. "Empleo y juventud: diagnóstico y propuestas" en Filguiera, F. y Mieres, P. (Eds) Jóvenes en tránsito. Oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta.

3. Algunos desafíos de las políticas de empleo y formación de jóvenes

Cobertura

En términos de jóvenes atendidos en comparación con aquellos que tienen dificultades de acceso al mercado de trabajo o de permanencia en el sistema educativo para mejorar sus conocimientos, habilidades y competencias para lograr una mejor inserción laboral resulta de los datos presentados en diversos informes que la cobertura constituye un problema importante de las políticas de formación y empleo de jóvenes en el Uruguay.

Con coberturas anuales cercanas a 2.500 a 3.000 jóvenes en Projoven, 2.200 en Jóvenes en Red, 1.000 en Yo Estudio y Trabajo, 1.500 en Aulas Comunitarias, por citar algunas de las políticas arriba reseñadas, es evidente que el sistema en su conjunto no puede dar respuesta a una parte significativa de los jóvenes con necesidades acuciantes en materia de educación y trabajo²⁶.

En materia de focalización lo más notorio es la ausencia de programas destinados específicamente a las mujeres jóvenes y en particular las de bajos ingresos, que son quienes sufren la situación más difícil en materia de su participación en el mercado de trabajo (menor tasa de participación, menor tasa de empleo, mayor tasa de desempleo, menores ingresos, etc.). La excepción es la modalidad Proimujer C – Vida con proyectos, destinada a mujeres menores de 30 con hijos a cargo, que es una de entre cinco modalidades que asume el Programa Proimujer²⁷.

La ley 19.133 reconoce la realidad mencionada en el párrafo anterior al determinar en su art.23 las acciones de discriminación positiva, estableciendo que el 50% del total de contrataciones de primera experiencia laboral en el Estado y las Personas Públicas no Estatales deberá corresponder a mujeres jóvenes.

Monitoreo y evaluación

La falta de una práctica sistemática en Uruguay de generación de indicadores estandarizados y seguimiento de los mismos en materia políticas de empleo y formación es (o al menos era hasta hace muy poco tiempo) algo señalado por prácticamente toda la literatura especializada dedicada al tema.

UNFPA y Rumbos, 2011. También MTSS, ¿Ni NI? Aportes para una nueva mirada. Disponible en: [http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21241/1/mtss - nini aportes para una nueva mirada web-2.pdf](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21241/1/mtss_-_nini_aportes_para_una_nueva_mirada_web-2.pdf)

²⁶ Datos tomados de Rodríguez, F., Hernández, D. y Corbo, G. “Jóvenes que no estudian ni trabajan en Montevideo. Desigualdad, políticas y territorio como clave de acción”, en Rofman, R. (Ed.) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. Banco Mundial, 2013, y Lagomarsino, G. op. cit.

²⁷ Según información disponible en la página web de Proimujer en el sitio de INEFOP: http://www.inefop.org.uy/uc_47_1.html

Por otra parte, aun en los casos de contar con sistemas de información que permitan al menos generar algunos indicadores por ejemplo de cobertura y cantidad de participantes o personas atendidas, falta la práctica sistemática de la evaluación. Una de las consecuencias principales de esto es la imposibilidad de saber qué funciona y qué no, así como resolver eventuales disputas entre concepciones divergentes.

Tanto en el MTSS como en el MIDES se están dando importantes pasos en materia de montaje de los sistemas de información necesarios para hacer monitoreo de sus políticas así como para hacer evaluaciones de diversas naturalezas de los programas y políticas que implementan.

El MTSS se encuentra desarrollando en estos momentos una evaluación de impacto del Programa Yo Estudio y Trabajo²⁸. Esta evaluación se realiza a través de una encuesta autoadministrada que los jóvenes becarios de la segunda edición responden. Se trabajó sobre dos grupos: un grupo está compuesto por jóvenes que accedieron (por haber salido en el sorteo dentro de los lugares que accedían a puestos ofrecidos) a puestos de trabajo ofrecidos y otro grupo de control conformado por jóvenes que no accedieron a puestos (ya que no salieron sorteados dentro de la cantidad de puestos ofrecidos).

Por su parte, respecto al Programa Jóvenes en Red, se han elaborado ya cuatro informes de seguimiento por parte de la División Monitoreo de la DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES).

En la presentación y nota metodológica de los informes, se dice que la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DINEM-MIDES), el equipo técnico central de Jóvenes en Red (JER) y la División de Informática del MIDES han diseñado un formulario de seguimiento del programa basado en el uso del Software de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART). El uso de esta plataforma permite analizar la trayectoria de cada joven en JER y monitorear las metas trabajadas por los técnicos a través del registro y seguimiento de acciones, coordinaciones y actividades efectuadas con cada uno de los beneficiarios.

Los informes buscan ser insumos en la toma de decisiones, la realización de ajustes y la proyección nuevas metas durante la implementación del programa. Se estructuran en torno a los objetivos generales y específicos que el programa priorizó en su marco lógico: 1) Redes para la asistencia básica, 2) Redes para el fortalecimiento personal, 3) Redes para la integración y participación Social, 4) Trayectoria Educativa y 5) Trayectoria Laboral. Además se incluyen datos de acceso a beneficios económicos, por la importancia que tienen en la consecución de los objetivos propuestos.

²⁸ Lo que sigue fue extraído y adaptado de un informe sobre servicios públicos de empleo para la población joven que mandara el Departamento de Empleo Juvenil de DINAE a la OIT en marzo 2015.

También respecto al Programa Jóvenes en Red el MIDES a través de DINEM tiene en curso una evaluación de impacto del Programa conjuntamente con el Instituto de Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de la República.

El INEFOP es sin lugar a dudas la institución que parte de una situación más difícil en esta materia²⁹. Cuenta con una Unidad de Monitoreo y Evaluación creada en 2013 que está compuesta por una persona, que tiene a su cargo todo el trabajo vinculado al seguimiento y evaluación de todos los cursos que contrata a través de sus diversos programas.

Los datos respecto a los participantes de los cursos de las ECA que contrata el INEFOP son obtenidos mediante un formulario diseñado por la Unidad de Monitoreo y Evaluación que la propia ECA debería completar sobre cada participante (en los hechos se estima que se completan formularios para en torno a 70% de los inscriptos en los cursos). Estos formularios permiten caracterizar social y demográficamente a las personas participantes y obtener información respecto a sus antecedentes y situación actual en materia educativa, laboral y de capacitación laboral.

No se cuenta en la actualidad, aunque está en fase de desarrollo y testeado, con un sistema de seguimiento y control de asistencias de los participantes en los cursos de las ECA, con las dificultades que esto plantea para el cálculo afinado de cantidad de personas atendidas por programa en un período de tiempo determinado.

Actualmente no se hace seguimiento a los egresados de los diferentes cursos para comprobar su situación de empleo o de ingresos tras un período de tiempo determinado luego de haber finalizado su formación, ni sobre la evolución de las tasas de colocación de las diversas ECA o sobre los niveles de satisfacción de los participantes con la capacitación recibida en éstas.

No obstante lo anterior, sí fue informado que se efectuará durante 2015 una evaluación de impacto de los cursos contratados en los diversos programas durante 2014 en cuanto a la situación ocupacional y de ingresos de los egresados. En materia de seguimiento de los egresados se está trabajando para concretar una consultoría externa que establezca cómo debería montarse un sistema de seguimiento y los costos financieros y de recursos humanos que implicaría.

Si bien la creación de la Unidad de Monitoreo y Evaluación en el INEFOP en 2013 es sin dudas fruto de una decisión política tomada en el seno del anterior Consejo Directivo de la institución, en este caso se percibe con muchísima claridad la tensión tan frecuente de observar que existe entre el saber técnico del encargado de MyE y los frenos y obstáculos que enfrenta en el desarrollo de su actividad y en la disposición de

²⁹ La información respecto a INEFOP se obtuvo de una entrevista con la Dra. Gretel Villamonte, responsable de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de INEFOP.

recursos por la falta de comprensión y conocimiento de la adolecen en ocasiones los tomadores de decisiones políticas sobre los *para qué, cómo y cuándo* efectuar seguimiento y evaluación de programas y políticas.

Articulación y coordinación (gobernanza)

La falta de articulación y coordinación entre políticas y programas de los diversos actores públicos también es un aspecto que aparece recurrentemente en la literatura descriptiva de las políticas de empleo en el país. La superposición de programas para públicos similares genera tensión en los posibles beneficiarios y la necesidad eventual de tener que elegir entre programas que compiten entre sí.

La ausencia de una *ventilla única* a la cual poder acceder y recibir la información sobre todos los programas existentes y poder gestionar la participación en uno o más de uno de ellos desde un único punto es algo a remarcar como una debilidad. A esto podría agregarse la conveniencia y necesidad de que existiera también una ventanilla única que cubriera los dispositivos de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo.

Este aspecto de la falta de articulación y coordinación entre instituciones públicas con cometidos en materia de políticas de formación y empleo surgió con mucha fuerza en prácticamente todos los ejes del Diálogo Nacional por el Empleo (DNE)³⁰.

No se pudo acceder a tiempo para la elaboración de este documento a información sobre la distribución geográfica en el país de la presencia de los programas arriba reseñados. La pregunta respecto de la presencia o ausencia de los programas en una determinada ciudad o localidad o incluso departamento del interior del país no tiene por tanto respuesta en este documento. Pero este asunto constituye un punto clave a analizar por parte de los organismos públicos involucrados, en particular en aquellos casos en que ofrecen servicios similares (como ser el caso de orientación e intermediación laboral, que constituye un elemento central de los servicios públicos de empleo que ofrece el MTSS pero que también aparece ofrecido por otros organismos). Pensando en el público objetivo de los Programas, que es en definitiva la razón de ser de los mismos, es necesario que los tomadores de decisiones consideren la conveniencia de aterrizar en el mismo territorio, con los mismos servicios, para públicos similares.

En los últimos años, y muy especialmente a partir del DNE, se han dado algunos pasos importantes en esta materia, como ser la creación de la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional de Formación Profesional, la Comisión Interinstitucional prevista en la Ley de Empleo Juvenil y una serie de espacios interinstitucionales de coordinación de programas concretos (por ejemplo de los Programas Jóvenes en Red y Yo Estudio y Trabajo).

Dos desafíos importantes ahora son los de evitar el movimiento pendular tan característico en nuestros países que podría llevar a una proliferación excesiva de

³⁰ Ver Graña, op. cit.

ámbitos y comisiones interinstitucionales de coordinación y articulación, y combinar adecuadamente el trabajo que se viene desarrollando en cada uno de los diversos ámbitos. Esta opinión nos parece que se ve reforzada por el hecho de que los organismos presentes en dichos ámbitos en varios casos se repiten y también puede ocurrir que se repitan las personas que los representan.

Bibliografía

- Amarante, A. “Empleo y juventud: diagnóstico y propuestas” en Filguiera, F. y Mieres, P. (Eds) Jóvenes en tránsito. Oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta. UNFPA y Rumbos, 2011.
- Castillo, M., Fuentes, G., Lorenzoni, M., Sanguinetti, M.; Juventud y mercado de trabajo en Uruguay. Montevideo, 2012.
- Chávez, M. y Rivero, A. Avances y desafíos pendientes en materia de políticas de promoción laboral juvenil. Inédito.
- De Armas, G. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay. MIDES, 2014.
- Graña, G. Diálogo Nacional por el Empleo en Uruguay. Balance y perspectivas de un proceso fecundo de diálogo social. MTSS, 2014.
- Lagomarsino, G. Trabajo decente y juventud en Uruguay. Informe de consultoría para OIT. 2014, inédito.
- Mendoza, Cecilia de. Formación para el trabajo en Uruguay: el punto de partida. BID, 2014.
- MIDES-DINEM: Programa Jóvenes en Red. 4º Informe de Seguimiento. Mayo-agosto 2014. Montevideo, 2014.
- MTSS, Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial. 2006 – 2012. Montevideo, 2013
- MTSS: Perfil de Usuarios y Resultados de Intermediación laboral en los Centros Públicos de Empleo. MTSS, Montevideo, 2014.
- MTSS, ¿Ni Ni? Aportes para una nueva mirada.
- OIT, La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.
- OIT, Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción. OIT, Lima, 2013.
- Perazzo, I. y Rossel, C. “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso

uruguayo”, en Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios. OIT, 2009.

- PNUD: Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, 2014.
- Rodríguez, F., Hernández, D. y Corbo, G. “Jóvenes que no estudian ni trabajan en Montevideo. Desigualdad, políticas y territorio como clave de acción”, en Rofman, R. (Ed.) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. Banco Mundial, 2013.