

Trabajar por trabajar o... trabajar para cambiar

Propuesta VA de Empleo Juvenil presentada al Parlamento

La cuestión del Empleo Juvenil se ha tornado actualmente en un tema recurrente y se ha vuelto a poner sobre la mesa nuevamente por:

a) leyes que han quedado obsoletas ya sea en la teoría por ser implícitamente derogada la legislación que regula el Empleo Juvenil por otras leyes o, en la práctica ya que esta ley no supo ser un reflejo de la realidad que vivimos actualmente.

b) Que el estudio y trabajo parecen no ser complementarios cuando en realidad son dos caras de una misma moneda, ya que se complementan, porque no se debería dividir el trabajo del aprendizaje constante: una nueva ley de Empleo Juvenil tiene que ser acorde con la realidad de jóvenes que tienen que llevar adelante sus estudios, pero deben trabajar para mantenerse. Un Proyecto Educativo no puede ser pensado ya sin vincularlo con el empleo y que para ser más eficaz en este tiene que existir una permanente educación.

c) La emigración: nuestro país educa, "fabrica" profesionales. Estos cuando consiguen su título y se enfrentan al mundo del trabajo, se encuentran con un mundo a veces imposible de acceder.

Esta "fuga de cerebros", como es denominada en la jerga demográfica, es preocupante ya que compromete el futuro de nuestro país por ser esta población joven.

Esta emigración se da en todos los niveles ya que emigran técnicos, mano de obra calificada lo que agrava más esta situación. Nuestro desafío es encontrar las formas, los caminos para revertir esta situación.

d) La participación: vinculándolo con lo anterior, tendríamos que preguntarnos como podemos hacer para que le joven se sienta parte e involucrado en un proceso que le dé las herramientas y el apoyo para plasmar sus ideas y su formación en el mercado de trabajo.

En relación a lo anterior creemos que es necesario darle el apoyo al joven y acompañarlo en el proceso de búsqueda de trabajo o de desarrollo de sus proyectos ya que este proceso puede, a veces, resultar tedioso: se pide experiencia laboral a jóvenes que por supuesto no la tienen. Es importante entender que la única manera de ganar experiencia es trabajando.

Hay que terminar con la discriminación el mundo del empleo. La sociedad tiene que entender y ver a los jóvenes como sujetos con nuevas perspectivas, fuente de energía y creatividad, fresca e innovación.

EL MERCADO LABORAL

En este momento nos encontramos con una falta de políticas de Estado con respecto a la juventud. Con respecto al trabajo juvenil, su reglamentación e implementación tiene que entenderse como un trabajo colaborativo de todos los sectores interesados: jóvenes, empresarios, autoridades, Universidad, educación no-formal, educación en general.

Como dijimos anteriormente: la educación cumple un papel fundamental en el proceso de inclusión al mundo laboral y viceversa.

En el Uruguay el desempleo

juvenil es estructural

alcanzando el 25% e los jóvenes.

Aparece también el problema de los jóvenes que sí acceden de hecho al mercado laboral y se encuentran con un mundo de discriminación y hasta de explotación en algunos casos. Por cuestiones de intentar cumplir necesidades inmediatas terminan aceptando trabajos precarios y de mala calidad.

EL CIRCULO VICIOSO

El desempleo lleva a encontrar, por lo dicho anteriormente, trabajos informales lo que termina generando inactividad y desesperanza. Se termina generando un círculo vicioso donde los jóvenes no estudian ni trabajan ya sea por falta de oportunidades, frustraciones reiteradas o malas condiciones laborales. Por todas estas razones afirmamos que el joven tiene que contar con la ayuda, verse acompañado en este difícil proceso y, fundamentalmente, verse como protagonista de éste.

Reafirmamos el divorcio que existe entre requisitos y exigencias que demanda el mundo de trabajo y las aptitudes y capacidades que proporciona la enseñanza institucional. Y reiteramos que hay que entender a los jóvenes como agentes de cambio, innovación, fuente de energía, cosa un tanto contradictoria ya que resulta que estamos desechando prácticamente lo que los actuales tiempos nos exigen.

Sobre esta preocupación planteada hace un año atrás comenzamos a trabajar los Jóvenes Vertiente.

Se planteó el problema de la Ley número 16.783- que creó figuras contractuales con el fin de incentivar el empleo de los jóvenes en su experiencia laboral, acordando beneficios tributarios a las empresas (exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social) a fin de facilitar la contratación- que había quedado implícitamente derogada por el Artículo 90 de la Reforma Tributaria.

Igualmente en la práctica esta Ley- que encontró su mayor usuario en el programa Projoven de la Junta Nacional de Empleo- fue punto de críticas porque no fue un instrumento que hubiera impactado en el desempleo juvenil de forma importante.

Sin embargo, algunos elementos contenidos en la Ley 16.783 nos sirvieron como punto de partida para pensar una propuesta global de capacitación-formación-acceso al trabajo formal-.

A continuación se adjunta un resumen de la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley sobre Desarrollo Laboral de la Juventud.

Más que una simple ley de promoción del empleo de jóvenes, se trata de crear unas modalidades de tratamiento del problema central del desarrollo laboral de los/las jóvenes, en sus perfiles de capacitación, acceso al empleo y aprendizaje permanente, mediante una visión sistémica y sostenida en la responsabilidad y compromiso de los distintos actores involucrados, o sea, en el diálogo social.

Atendiendo a ese punto de vista, el proyecto refiere no tanto al empleo juvenil, sino que tiende a incorporar el concepto de Desarrollo Laboral de los jóvenes, como enunciación de una propuesta más integrada y por ello sistémica, comprensiva de:

a) los cambios en las características del trabajo, que exigen cada vez más el desarrollo de la capacidad de aprendizaje permanente, como un recurso esencial para encarar adecuadamente los cambios, muchas veces repentinos y drásticos, del campo laboral.

b) los diversos perfiles que presenta el problema del empleo y la capacitación;

c) resulte articuladora de instancias e institucionalidades existentes de nivel público y privado;

d) reconozca la diversidad de la problemática de un conjunto tan heterogéneo (en intereses, en situación socio/económico/cultural) como el de los y las jóvenes, incluyendo la perspectiva de género;

e) estructure una respuesta realista y adecuada a las variables circunstancias;

f) apele a la participación y responsabilidad de los usuarios, beneficiarios y actores del sistema;

g) recurra a soluciones innovadoras que valoren fundamentalmente su ajuste al caso, por encima de los intereses sectoriales.

El centro de la propuesta lo constituye la construcción e implementación por el o la joven (en un marco asistido) de un "Proyecto de Desarrollo Laboral", que permita sintetizar iniciativas de procedencias diversas y a su vez desatar una sinergia positiva en orden a la capacitación, el aprendizaje permanente, el empleo y la innovación.

Ser parte de la realidad de que, actualmente, la inestabilidad y los constantes cambios en los saberes y actitudes necesarios para desempeñarse en los distintos trabajos, hacen necesario actuar para facilitar a los y las jóvenes una trayectoria laboral donde desarrollen competencias hoy imprescindibles para permanecer como trabajadores activos en nuestra sociedad.

La amplitud de la ley permite que se puedan conectar las acciones de apoyo al desarrollo laboral juvenil con estrategias globales y/o sectoriales y/o locales de promoción de la innovación y el desarrollo.

En cuanto a las modalidades de inserción, se prescribe un único tipo contractual, que podrá prever una variada gama de contenidos obligacionales de acuerdo a la concertación que se realice entre la Institución de Desarrollo Laboral y la empresa u organismo (público o privado) que participe del proyecto.

En el caso de que se justifique, a los efectos del desarrollo del Proyecto de Desarrollo Laboral de cada joven, se podrán realizar Prácticas Laborales no Remuneradas de hasta 80 horas, debiendo existir siempre una acción concertada entre el/la joven, la empresa y la Institución de Desarrollo Laboral.

Sobre los beneficios a las empresas, se abandona el tradicional de las exoneraciones a la seguridad social, por considerar que establece un muy débil compromiso de la empresa con el proyecto, para ir a una propuesta que se entiende más acorde con la idea sistémica del proyecto, como lo es la subrogación en materia salarial, los créditos formativos para que la empresa pueda emplear los servicios de capacitación que la JUNAE pone a su disposición, y por último, y no menos importante, la exhibición (bien visible) en el producto o servicio, de una constancia (etiqueta) que haga saber al consumidor que está de algún modo participando de una serie de iniciativas de gran importancia para el/la joven, para la empresa y para el país mismo.

Luego de este breve resumen es importante señalar que nos encontramos con objetivos claros, algunos ya cumplidos como es la finalización del proceso de formulación del **Proyecto de Ley de Desarrollo Laboral de la Juventud**; él mismo será discutido con distintos actores de la sociedad, para buscar los consensos necesarios para la aprobación de esta ley que será, sin lugar a dudas, un gran aporte para la sociedad uruguaya en general y para la juventud en particular.

Nuestro objetivo al futuro entonces será bogar por el cumplimiento de esta y seguir trabajando la temática en su singularidad así como en relación con los otros ejes que incluimos en nuestro programa: educación, cultura y derechos Humanos.

Así entonces nuestro trabajo seguirá en la línea propuesta delineando nuevos objetivos y propuestas a trabajar:

- a)** Promover la participación de programas que fomenten la incorporación de los jóvenes

- b)** Incentivar que en los llamados públicos se favorezca proporcionalmente a los jóvenes

- c)** Tener una definición etaria clara de lo que es "ser joven".

- d)** Jóvenes participando directamente en políticas de juventud de empleo.

- e)** Promover en cargos ejecutivos de políticas de juventud la inclusión de jóvenes.

Sige anexo... texto completo

Proyecto de Ley sobre Desarrollo Laboral de la Juventud

Exposición de Motivos

I. Juventud y Trabajo: los sectores con dificultades.

Durante el año 2007 la tasa de desempleo de las personas de entre 18 y 24 años se situaba en el 23%, su cota menor en los últimos diez años. Sin embargo, los beneficios de la recuperación económica llegan a los jóvenes en una menor proporción que al resto de la población. (INE. ENHA 2007)

La tasa de desempleo es alta, casi una vez y media superior a la de la población general y los guarismos se agravan cuando consideramos la situación de las mujeres (29%) o de los jóvenes del interior del país (24%). Durante el año 2007, el 31% las mujeres jóvenes del interior dispuestas a trabajar, se encontraban desempleadas.

Por supuesto que estas tasas son alentadoras si se las compara con las de 2003, el año más crítico del período, en donde la tasa de desempleo de los varones jóvenes llegó al 31% y la de las mujeres al 43%.

No obstante lo cual, **la situación relativa es peor en la actualidad**, pues la relación de la tasa de desempleo juvenil respecto de la de la población en general, ha empeorado en casi un 20% respecto de la que había en 1995 y un 11% de la que había en el 2003.

Según datos de la Encuesta de Hogares del 2006, el 47% de los trabajadores jóvenes no tenía cobertura de seguridad social y el 30% se declaraba subempleado.

En resumen, la recuperación de la situación laboral de los jóvenes, ha sido más lenta, ha sido menos profunda y no ha alcanzado los valores anteriores a la crisis, además de estar expuestos a la mayor desprotección y subempleo.

Por otra parte, está el **problema de la inserción sociolaboral de lo jóvenes que no estudian ni trabajan**, ya sea que se declaren desempleados o inactivos. El 25% de los jóvenes uruguayos de entre 18 y 24 años, se encuentran en esa virtual doble desafiliación respecto del estudio y del trabajo y esta tasa ha venido creciendo desde 1995 a la fecha.

Especialmente grave es el problema de la capacitación para el trabajo, si se considera que el 20% de los jóvenes de 18 a 24 años sólo alcanzaron a cursar educación Primaria y otro 30% alcanzaron sólo el Ciclo Básico de la educación Secundaria (INE. ENHA 2006)

Es decir que un cuarto de los jóvenes "no hace nada" y la mitad no disponen de las credenciales educacionales mínimas obligatorias y están más lejos aún de las exigencias del mercado y del mundo del trabajo. Lo cual constituye una situación estructural particularmente preocupante, que no se va parece que se vaya a solucionar con la reforma del sistema educativo formal y con el libre juego de las leyes del mercado en un contexto de crecimiento económico.

II. La Ley de Empleo Juvenil y su ejecución: algunas experiencias.

La Ley N° 16.783 sobre empleo juvenil creó cuatro figuras contractuales (primer contrato laboral para egresados, becas de trabajo, aprendizaje y aprendizaje simple) con el fin de incentivar el empleo de jóvenes en su primera experiencia laboral, acordando beneficios tributarios a las empresas (exoneración de aportes patronales a la seguridad social) a fin de facilitar la contratación.

Los diversos tipos de contratos tenían una población objetivo singular, con la consiguiente regulación particular de cada una de las modalidades (en cuanto a la edad máxima, plazo, requisitos curriculares, etc.). La aplicación de la ley tuvo en el programa Projovent de la Junta Nacional de Empleo su mayor usuario, en tanto incorporó el mecanismo en buena parte de sus propuestas de capacitación dentro del marco mayor de las políticas de formación profesional que implementó desde 1993 la Junta Nacional de Empleo.

La norma fue no obstante objeto de críticas sostenidas, por constatarse que no resultó un instrumento que hubiera impactado en el desempleo juvenil de forma importante.

Ciertamente, el desempleo juvenil no encontró en la ley de referencia un remedio que le permitiera superar problemas que –en puridad- se presentan en casi todas las sociedades al momento incorporar jóvenes al mercado de trabajo.

Si bien no era de esperar que la norma operara con esa finalidad (no estamos ante situaciones que puedan remediarse a través de leyes de promoción del empleo, sino que los déficit de empleo juvenil responden a problemas más generales, como la estructura demográfica, la creación de empleo en general, el ajuste entre formación y demanda de empleo, etc.), lo cierto es que se trató de un ensayo interesante de articulación –siempre dificultosa y no ajena a los prejuicios– entre la educación y el mundo del trabajo.

Algunos aspectos de la ley aportaron para el comienzo de una *propuesta global de capacitación – formación – acceso al trabajo formal para sectores excluidos o en riesgo de exclusión*. Esto facilitó a los y las jóvenes que hicieron uso de las posibilidades de esta ley el comenzar a integrarse a una cultura laboral y de formación que, por otro lado, se ha ido debilitando en importantes sectores de nuestra sociedad. Ubicar los cambios que se han producido y se están produciendo en la relación de los y las jóvenes con el trabajo, retomar aciertos y potenciarlos, identificar limitaciones y corregirlas, es el paso que corresponde dar en esta oportunidad.

Basados en esta interpretación y valoración, se presenta el proyecto de ley de referencia, que pretende contribuir con un punto de vista más general y abarcativo, así como más flexible en sus posibilidades de ejecución, de la problemática del empleo y la capacitación juvenil.

III. Ejes necesarios para una propuesta actualizada

Más que una simple ley de promoción del empleo de jóvenes, se trata de crear unas modalidades de tratamiento del problema central del desarrollo laboral de los/las jóvenes, en sus perfiles de capacitación, acceso al empleo y aprendizaje permanente, mediante una visión sistémica y sostenida en la responsabilidad y compromiso de los distintos actores involucrados, o sea, en el diálogo social.

Atendiendo a ese punto de vista, el proyecto refiere no tanto al empleo juvenil, sino que tiende a incorporar el concepto de *Desarrollo Laboral* de los jóvenes, como enunciación de una propuesta más *integrada* y por ello *sistémica*, comprensiva de

- los cambios en las características del trabajo, que exigen cada vez más el desarrollo de la capacidad de aprendizaje permanente, como un recurso esencial para encarar adecuadamente los cambios, muchas veces repentinos y drásticos, del campo laboral.
- los diversos perfiles que presenta el problema del empleo y la capacitación;
- resulte articuladora de instancias e institucionalidades existentes de nivel público y privado;
- reconozca la diversidad de la problemática de un conjunto tan heterogéneo (en intereses, en situación socio/económico/cultural) como el de los y las jóvenes, incluyendo la perspectiva de género;
- estructure una respuesta realista y adecuada a las variables circunstancias;
- apele a la participación y responsabilidad de los usuarios, beneficiarios y actores del sistema;
- recurra a soluciones innovadoras que valoren fundamentalmente su ajuste al caso, por encima de los intereses sectoriales.

IV. Los y las jóvenes, sus Proyectos de Desarrollo Laboral y el compromiso de todos los actores sociales. Aspectos Institucionales. Beneficios para las empresas participantes.

El centro de la propuesta lo constituye la construcción e implementación por el o la joven (en un marco asistido) de un "Proyecto de Desarrollo Laboral", que permita sintetizar iniciativas de procedencias diversas y a su vez desatar una sinergia positiva en orden a la capacitación, el aprendizaje permanente, el empleo y la innovación.

Se parte de la realidad de que, actualmente, el que un o una joven consiga un primer empleo no significa que se incorpore en forma continua al mundo del trabajo. La inestabilidad y los constantes cambios en los saberes y actitudes necesarios para desempeñarse en los distintos trabajos, hacen necesario actuar para facilitar a los y las jóvenes una trayectoria laboral donde desarrollen competencias hoy imprescindibles para permanecer como trabajadores activos en nuestra sociedad.

La amplitud de la ley permite que se puedan conectar las acciones de apoyo al desarrollo laboral juvenil con estrategias globales y/o sectoriales y/o locales de promoción de la innovación y el desarrollo.

El artículo 1º establece los objetivos generales del proyecto, prescribiendo que si bien los y las jóvenes de menores recursos son su población objetivo prioritario, no se desestiman los

apoyos a jóvenes que presenten déficit en lo relativo a la articulación empleo/estudio, para lo cual se otorgan amplias facultades a los organismos competentes.

El artículo 2º ingresa a la problemática bien actual de la exigencia de competencias laborales ajustadas y de la necesidad de enmarcar estos procesos en la innovación y en las modalidades de empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El artículo 3º prescribe la participación, responsabilidad y compromiso de las partes y sectores que tienen un interés en el mundo de la capacitación y el empleo, en un marco de diálogo social, y tomando como inspiración los planteos de la reciente Recomendación núm. 195 de la OIT sobre Desarrollo de Recursos Humanos (2004).

La igualdad de oportunidades y de trato entre los beneficiarios del proyecto (artículo 4º) resulta un elemento esencial de los actuales desarrollos de los derechos humanos y de la cultura jurídica en general.

Los artículos 5º a 9º estructuran los aspectos institucionales y distribuyen papeles y responsabilidades entre la Unidad de Gestión (órgano de la Junta Nacional de Empleo) y las Instituciones de Desarrollo Laboral de la Juventud, dentro de una visión sistémica de los diversos componentes que integran el ámbito de la capacitación y el empleo. Dentro de esto, no es menor la disposición sobre la obligación de la evaluación periódica del funcionamiento del sistema y la difusión de la misma, a los efectos de su mejora. Se parte de la base que este proceso evaluatorio es constante, pero que obliga a instancias específicas de "puesta a punto" del sistema, con la más amplia participación posible de sus actores.

El capítulo III (artículos del 10º a 15º) constituye el centro de la propuesta. En primer lugar, se explicitan las características de la población objetivo (art. noveno), se trazan las principales notas del proyecto de desarrollo laboral a elaborar y acordar entre la Unidad de Gestión, la Institución de Desarrollo Laboral y el/la propio/a joven, en una interacción que se juzga de capital relevancia (artículos 11º, 12º y 13º); y se marcan los contornos de los planes y programas de desarrollo laboral (art. 14º). En este último caso, dichos planes podrán consistir en un variado menú de opciones para el/la joven, en tanto el contenido puede estar referido a la capacitación y desarrollo de competencias, la formación para la empleabilidad, el aprendizaje permanente y hasta la posibilidad de la reinserción educativa del/a joven que hubiere abandonado la educación básica obligatoria.

Por último, el artículo 15º especifica un novedoso sistema de apoyos con que el/la joven podrá contar, dependiendo en su caso de las disponibilidades y los acuerdos que puedan generarse con el sector público o privado para su aplicación.

En cuanto a las modalidades de inserción laboral, se prescribe un único tipo contractual, que podrá prever una variada gama de contenidos obligacionales de acuerdo a la concertación que se realice entre la Institución de Desarrollo Laboral y la empresa u organismo (público o privado) que participe del proyecto.

En el caso de que se justifique, a los efectos del desarrollo del Proyecto de Desarrollo Laboral de cada joven, se podrán realizar Prácticas Laborales no Remuneradas de hasta 80 horas, debiendo existir siempre una acción concertada entre el/la joven, la empresa y la Institución de Desarrollo Laboral.

Sobre los beneficios a las empresas, se abandona el tradicional de las exoneraciones a la seguridad social, por considerar que establece un muy débil compromiso de la empresa con el proyecto, para ir a una propuesta que se entiende más acorde con la idea sistémica del proyecto, como lo es la subrogación en materia salarial, los créditos formativos para que la empresa pueda emplear los servicios de capacitación que la JUNAE pone a su disposición, y por último, y no menos importante, la exhibición (bien visible) en el producto o servicio, de una constancia (etiqueta) que haga saber al consumidor que está de algún modo participando de

una serie de iniciativas de gran importancia para el/la joven, para la empresa y para el país mismo.