



Documento de trabajo:

# INFORME SOBRE EMPLEO JUVENIL EN EL MERCOSUR

Junio 2012

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM)

## Secciones nacionales:

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina

Ministerio de Trabalho y Emprego, República del Brasil

Ministerio de Justicia y Trabajo, República del Paraguay

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, República del Uruguay

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
1. La población joven en el MERCOSUR	6
1.1. Incidencia de los jóvenes de 15 a 24 años en la PEA a nivel nacional	9
2. Participación laboral de los jóvenes	10
3. El nivel de empleo en los jóvenes	13
4. El desempleo de los jóvenes	15
5. Los indicadores educativos	18
5.1. Estudio y trabajo; estudio o trabajo	23
6. Jóvenes en situación de vulnerabilidad	24
7. Síntesis	25
8. <b>Políticas laborales hacia los jóvenes</b>	26
8.1. <b>ARGENTINA.</b> Políticas sociales y de empleo para los jóvenes	27
8.1.1. Programas sociales y laborales dirigidos a los jóvenes	28
8.1.2. Programas de Protección social	31
8.1.3. A modo de síntesis	
8.2. <b>BRASIL.</b> Políticas públicas de trabalho e emprego para jovens	33
8.2.1. Modalidades de los programas	33
8.2.2. Outras políticas públicas para a juventude no âmbito do governo federal	35
8.3. <b>PARAGUAY.</b> Políticas hacia los jóvenes	38
8.3.1. Mesa Nacional para la Generación de empleo juvenil	38
8.3.2. Enfoques orientadores de la política de empleo juvenil	39
8.4. <b>URUGUAY.</b> Políticas educativas y laborales hacia los jóvenes	41
8.4.1. Políticas educativas (programas de inclusión educativa)	42
8.4.2. Políticas de empleo (programas de capacitación e inserción laboral)	44
8.4.3. Relacionamiento entre oferta –demanda juvenil	48
8.4.4. La estructura de protección social	50
8.4.5. Reformas estructurales y protección de los jóvenes	50
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	52

## Introducción

El Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR pone a disposición de los integrantes y participantes de los organismos sociolaborales del MERCOSUR, el presente documento cuyo objetivo es analizar la situación de los jóvenes de 15 a 24 años y su participación laboral en el mercado de trabajo de los países socios del MERCOSUR, a fin de identificar las principales tendencias del empleo juvenil, recopilar las medidas políticas laborales para esta población y proveer elementos para evaluar posibles líneas de acción a nivel regional para las situaciones de déficit o vulnerabilidad laboral.

A nivel internacional la problemática del empleo juvenil se encuentra incluida en la agenda de la mayoría de los países, la Organización Internacional del Trabajo (la OIT) ha considerado esta temática en numerosas oportunidades, y será parte de las discusiones plenarias de la Conferencia Internacional del Empleo de 2012. En el MERCOSUR el empleo juvenil ha sido materia de debate y consenso regional, fue el eje de la Conferencia de Empleo de 2011 celebrada en Asunción, Paraguay.

Analizando esta problemática, se advierte que el empleo juvenil plantea varios desafíos para las sociedades contemporáneas, en primer lugar son conocidas las dificultades que encuentran los jóvenes para acceder a su primer empleo, y por ello la desocupación es uno de los principales desafíos para la fuerza de trabajo juvenil. Por otro lado, muchos de los jóvenes que trabajan lo hacen en condiciones de precariedad laboral, enfrentando en mayor medida que los adultos déficits de trabajo decente.

Sería válido aquí plantear un interrogante para pensar sobre los efectos futuros del empleo juvenil y por las consecuencias que producirán que los jóvenes estén trabajando cuando deberían estar estudiando y preparándose para la vida laboral.

En este sentido, la inserción laboral temprana es reconocida como una problemática social que afecta el desarrollo pleno e integral de los niños, niñas y adolescentes. Entre las consecuencias adversas que derivan de la realización de actividades laborales a corta edad, se puede mencionar la dificultad para permanecer en el sistema educativo y para alcanzar un adecuado desempeño escolar, condiciones que contribuyen a perpetuar el círculo intergeneracional de la pobreza.

En la región MERCOSUR<sup>1</sup> la situación de los jóvenes es heterogénea, hay países en que la mayoría de los jóvenes se encuentran trabajando y constituyen una parte importante de la fuerza de trabajo nacional, mientras que en otros una proporción más que significativa de la población juvenil no participa del mercado de trabajo. Para los jóvenes de 15 a 17 años, el

---

<sup>1</sup> Las estadísticas analizadas en este informe provienen de dos fuentes bibliográficas resultado del acervo MERCOSUR: "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR", y de "Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR 2008". El trabajo realizado de armonización de estadísticas de empleo, estuvo a cargo de los Institutos de Estadísticas de cada país socio, el de indicadores educativos fue desarrollado por el Sector Educativo del MERCOSUR, bajo la órbita de la Reunión de Ministros de Educación.

nivel de actividad en Paraguay y Brasil alcanza al 38%, mientras que en Uruguay este porcentaje desciende al 20% y en Argentina al 8,6%.

Estas diferencias adquieren relevancia por las desventajas que provoca la inserción laboral temprana, y para enfrentarlas a nivel MERCOSUR los países tienen el desafío de debatir y consensuar políticas y acciones tendientes a ampliar y extender la escolaridad de los jóvenes de tal manera de retrasar la edad de inicio al trabajo, y a su vez deben bregar para garantizar una formación que posteriormente facilite una adecuada inserción laboral futura.

Reconociendo esta problemática los países que integran la región MERCOSUR han adecuado su normativa para elevar la edad legal de admisión al empleo y al mismo tiempo extender la escolaridad obligatoria,<sup>2</sup> con el objeto de prevenir y erradicar el trabajo infantil, ampliar los años de educación y fomentar así una inserción laboral adecuada para los jóvenes.

La educación primaria tiene una altísima cobertura en los cuatro países, cercana al 99%, y por ello el analfabetismo es muy bajo en toda la región, ya desde hace varios años.

Sin embargo en la educación media la cobertura escolar desciende en forma pronunciada, para los adolescentes de 15 a 17 años la cobertura educativa es del orden del 78 y 84%, según los países miembros. Para la categoría de edad siguiente, 18 a 24 años la cobertura es aún menor, entre ellos sólo entre el 31 y 43% asiste a establecimientos educativos.

Estos datos evidencian que los países del MERCOSUR han avanzado notablemente en la cobertura de la educación primaria, y tienen todavía una brecha importante a recorrer para incluir y retener a los jóvenes en el sistema educativo.

En cuanto al mundo del trabajo los jóvenes enfrentan principalmente dos problemáticas, el desempleo y la precariedad laboral, en ambos casos los jóvenes están en peor situación que los trabajadores adultos. Esta situación comprobada en muchas regiones del mundo también se verifica en el MERCOSUR, aún cuando la región viene experimentando un proceso de generación de empleo y de mejoras laborales significativas.

Durante los últimos años los países de MERCOSUR han tenido procesos de crecimiento y expansión económica que tuvieron efectos de progreso en el mercado laboral, aumentaron las oportunidades de empleo para los trabajadores de la región y mejoraron los niveles de calidad y protección laboral para los asalariados. Entre 2006 y 2008 se verificó en los cuatro países incrementos de la tasa de empleo, lo que produjo una contundente reducción de la desocupación. Aunque en 2009, en el contexto de la crisis financiera internacional, se registró un descenso del nivel de actividad que desaceleró la evolución positiva que habían tenido los países del MERCOSUR a nivel económico y laboral.

---

<sup>2</sup> Los países miembros vienen aplicando políticas convergentes sobre esta materia; se comparte la tendencia a elevar la edad mínima de admisión en el empleo y extender los años de escolaridad obligatoria. Las edades mínimas de admisión al empleo se ha ido elevando desde el año 2000 en los distintos países y establecen los 15 años para el caso de Paraguay y Uruguay y los 16 años para Brasil y Argentina. La obligatoriedad escolar alcanza un total de 8 años en Brasil, 9 años en Paraguay y Uruguay y 12 años en la Argentina. Respecto a la educación del nivel secundario han expresado su intención de universalizarla.

En Argentina, Brasil y Paraguay, en el marco de los efectos de esta crisis se produjeron leves caídas del nivel de empleo, que llevaron a cierto incremento del desempleo. Aunque según datos más recientes de 2010 y 2011 ya se habría recuperado el nivel de actividad y el nivel del empleo, lo que hizo retroceder nuevamente el desempleo a valores similares previos a la crisis.<sup>3</sup>

El desempleo juvenil en el MERCOSUR –cómo en la mayoría de los países- es bastante más alto que el que afecta a la población adulta; en los cuatro países la desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años, más que duplica la tasa general y para el caso de las mujeres el desempleo es mayor que para los varones.

En el informe que continúa se desarrollan los siguientes temas: en el primer capítulo se busca conocer el tamaño de la población juvenil en cada país del MERCOSUR, teniendo en cuenta la dinámica demográfica nacional, la estructura de edad y la proyección de crecimiento del estrato juvenil en los próximos años.

En el segundo capítulo se analiza el nivel de participación laboral de los jóvenes, tomando en consideración la incidencia que alcanza su aporte a la fuerza de trabajo a nivel nacional<sup>4</sup>. Seguidamente se describe la situación laboral de los jóvenes, el nivel de empleo y el desempleo de este grupo. Luego se evalúa la situación educativa de los jóvenes, se comparan las trayectorias educativas y el nivel de cobertura que tiene actualmente el sistema educativo para esta población. Esta descripción complementará el análisis de la situación laboral de los jóvenes, y se la realiza con el propósito de indagar acerca de la interrelación actual que se establece entre el mundo del trabajo y sistema educativo en los países miembros del MERCOSUR.

A continuación se pasa revista al indicador sobre jóvenes que no estudian ni trabajan. Si bien esta variable adquiere un carácter “polisémico”, porque en su interpretación pueden mezclarse diferentes contenidos, su análisis no puede dejarse de lado. Este indicador estaría midiendo la proporción de jóvenes excluidos de los principales mecanismos de integración social como escuela y trabajo. Sin embargo debería tenerse en cuenta que en el interior de este agregado, conviven situaciones muy heterogéneas, como aquellos y aquellas que no trabajan ni estudian pero buscan trabajo, o quienes no trabajan ni estudian pero tienen tareas dentro de su hogar y están dedicados al cuidado de sus integrantes (cómo las madres jóvenes).

Al final del informe se destacan los principales programas y medidas destinadas a la población joven, tanto para los que ya están trabajando, y para quienes intentan acceder a un empleo, o quienes ya están ocupados y tienen empleos precarios, así como también a las políticas que apuntan a fortalecer el nivel de protección social de las familias y contribuyen a extender la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y mejoren sus perspectivas laborales futuras. Esta recopilación persigue el propósito de que los países compartan sus experiencias

---

<sup>3</sup> Datos tomados del Informe OMTM sobre Trabajo Decente en la región (en proceso de corrección).

<sup>4</sup> Es necesario tener presente que la información estadística laboral armonizada, hace referencia exclusivamente a las zonas urbanas de cada país socio.

en políticas públicas sobre esta materia y dispongan de insumos comparativos sobre las diversas medidas adoptadas en la región frente a la problemática del empleo juvenil.

## **1. La población joven en el MERCOSUR**

Quedan incluidos entre los jóvenes a las personas comprendidas entre las edades de 15 a 24 años, y al interior se distinguen dos franjas, 15 a 17 y 18 a 24 años. En cuanto a la significación que tiene este ciclo de la vida “se puede entender la juventud como un breve lapso de tiempo en el cual se deben enfrentar cambios importantes y tomar decisiones personales trascendentes que tienen que ver con transiciones educativas, laborales, familiares y por ende, de vida. El momento y la forma en que estos cambios son confrontados son importantes, no solamente para las trayectorias de los jóvenes en el mediano y largo plazo, sino también para la sociedad en su conjunto” (OIT; 2010)

En los países socios del MERCOSUR la población joven tiene una participación muy significativa sobre la población, pero en cada país el peso de los mismos tiene una incidencia diferencial. En el caso de la Argentina y Brasil la población joven representa el 22% de la población total, mientras que en Uruguay ese porcentaje se reduce a 19% y en Paraguay aumenta a 30%.

Estas diferencias se deben a que las características de las estructuras de edad de sus poblaciones, Paraguay aún tiene tasas de crecimiento más altas, debido a tasas globales de fecundidad elevadas y descendente tasa de mortalidad, dando por resultado una estructura demográfica con importante peso de los niños y jóvenes y una baja proporción de adultos mayores. En contrapartida, Uruguay tiene bajo crecimiento poblacional, baja fecundidad, mayor presencia de población en edades adultas, y menor peso de niños y jóvenes. En situación intermedia están Argentina y Brasil.

Esto se debe a que estos países se encuentran en distintas etapas del proceso de la transición demográfica, Brasil y Argentina están en etapa transición avanzada y el Uruguay en la fase más avanzada, los dos primeros con tasas de crecimiento poblacional para el quinquenio 2005-2010 de 10 por mil, y Uruguay con menos de 3 % por mil. En cambio Paraguay recién está ingresando a la etapa de transición plena y tiene todavía altas tasas de crecimiento poblacional, que alcanza el 18 por mil <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “El proceso de transición demográfica se caracteriza, en una primera etapa, por el descenso sostenido de la mortalidad y, posteriormente, de los niveles de fecundidad, para luego iniciar una nueva fase con niveles bajos en ambas variables. Las etapas que se identifican en este proceso son cuatro: i) la etapa incipiente con natalidad y mortalidad elevadas y relativamente estables y crecimiento poblacional bajo; ii) la etapa moderada, en que la mortalidad disminuye, mientras que la natalidad se mantiene estable o aumenta como consecuencia de la mejora en las condiciones de vida, y el crecimiento poblacional es elevado; iii) la etapa plena, en la que la natalidad baja, en tanto la mortalidad se estabiliza y el crecimiento poblacional es más bajo; y iv) la etapa avanzada, cuando se alcanzan bajos niveles de ambas variables y el crecimiento poblacional es bajo o nulo” (CEPAL;2010)

**Tabla 1 Población urbana de 15 años y más por grupos de edad. Cifras en miles y porcentaje por columnas. 2009**

	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total	18.776	100	123.358	100	2.618	100	2.252	100
15 a 17	1.285	6,8%	8.484	6,9%	247	9,4%	142	6,3%
18 a 24	2.978	15,9%	19.639	15,9%	544	20,8%	292	13,0%
<b>Jóvenes</b>	<b>4.263</b>	<b>22,7%</b>	<b>28.123</b>	<b>22,8%</b>	<b>791</b>	<b>30,2%</b>	<b>434</b>	<b>19,3%</b>
25 a 34	3.807	20,3%	27.171	22,0%	528	20,2%	381	16,9%
35 a 44	3.135	16,7%	23.129	18,7%	438	16,7%	363	16,1%
45 a 54	2.726	14,5%	19.462	15,8%	348	13,3%	359	15,9%
55 a 64	2.222	11,8%	12.886	10,4%	256	9,8%	291	12,9%
65 y más	2.622	14,0%	15.287	12,4%	257	9,8%	424	18,8%

Fuente: Extraído de “Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR” Cuadro 4<sup>a</sup>

Aunque debe tomarse en consideración que el subcontinente americano está inmerso en procesos de cambio de largo plazo, cada uno a su ritmo claro, “Los países de América Latina han experimentando profundas transformaciones demográficas cuyas expresiones distintivas son la disminución de crecimiento de la población que llega al 13 por 1.000 en el quinquenio 2004-2010 y el envejecimiento de las estructuras por edad” (CEPAL; 2009).

**Tabla 2: Principales indicadores demográficos en los países del MERCOSUR. Estimaciones y proyecciones 2005-2010. (Por miles)**

	Tasa de crecimiento total	Tasas globales de fecundidad	Tasa bruta de mortalidad	Tasa de mortalidad infantil	Esperanza de vida al nacer
Argentina	10,0	2,3	7,7	13,4	75,3
Brasil	9,8	1,9	6,3	23,6	72,4
Paraguay	18,0	3,1	5,5	32,0	71,8
Uruguay	2,8	2,1	9,3	13,1	76,2

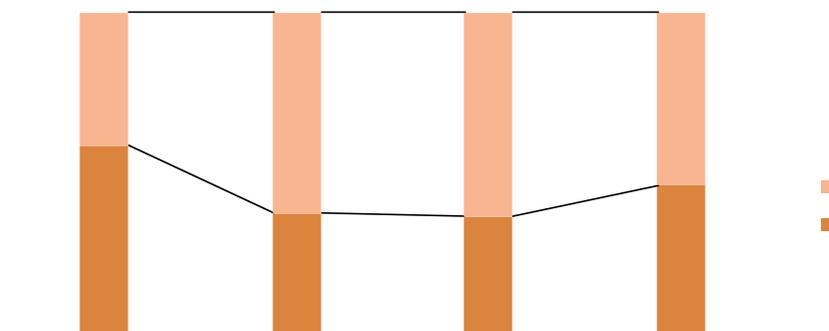
Fuente: Extraído de “Proyección de Población”. Observatorio demográfico N°7 CEPAL

Será importante tener presente entonces este ritmo de crecimiento diferenciado y contemplar la realidad de cada país, Paraguay seguirá año a año sumando población joven, mientras que Argentina, Brasil y Uruguay mantendrán estable, el aporte de jóvenes a su población.

Resulta clave ahora, habiendo repasado las condiciones demográficas abocarse a indagar los niveles de participación económica y comparar entre los países socios la proporción de jóvenes que forman parte de la población económicamente activa. Aquí se verifican situaciones dispares respecto al nivel de participación laboral de los jóvenes, en Paraguay y Brasil el 62% de los jóvenes se encuentra en la Población Económicamente Activa (PEA), es

decir que trabaja o busca trabajo. En Uruguay ese porcentaje desciende al 53% y en Argentina al 41%.

**Grafico 1** Porcentaje de la población urbana joven de 15 a 24 años según condición de actividad. 2009



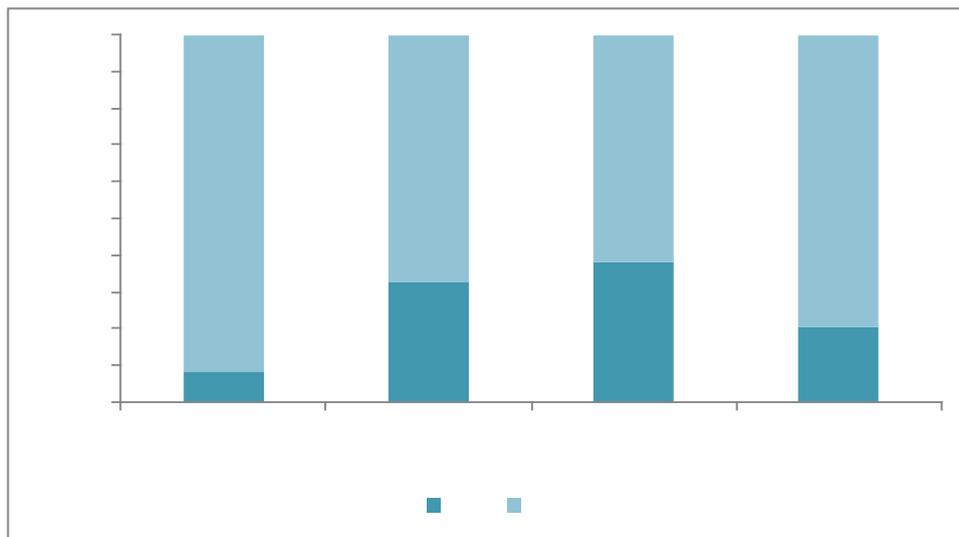
Fuente: Elaborado sobre datos de la “Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR”. Cuadro 4a

Si enfocamos la mirada en la primera categoría de edad, de 15 a 17 años se acentúan algunas diferencias nacionales, en Argentina sólo el 8,6% de los adolescentes participan de la población económicamente activa, en Paraguay y Brasil esa proporción asciende a 38,2% y 32,6% respectivamente. Uruguay está en una situación intermedia, debido a que el porcentaje de adolescentes se encuentra en algo más de 20%.

Esta es la franja de edad en la que claramente los jóvenes deberían estar estudiando, y formándose para el futuro, en ese sentido la OIT apunta que “El itinerario laboral no debería comenzar con un empleo o un trabajo sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente [...] que requiere de la acumulación de ciertos elementos útiles en el mercado laboral. La juventud es una edad en que dichos elementos se acumulan en mayor cantidad y velocidad. No obstante, hay a su vez factores que limitan dicha trayectoria: el abandono escolar, la inserción prematura o precaria, los embarazos no deseados o los entornos familiares o sociales inadecuados entre otros”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tomado de *Trabajo decente y Juventud* (2010) Capítulo 2 “La oportunidad educativa: cambios y opciones” Página 21.

**Grafico 2** Porcentaje de población urbana joven de 15 a 17 años según condición de actividad. 2009



Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 4a

En este aspecto resulta de interés destacar que en los últimos años, entre 2006 y 2009, en dos países, Argentina y Brasil, fue disminuyendo gradualmente el porcentaje de adolescentes incluidos en la PEA. Aunque cabe señalar, que en Paraguay y Uruguay se observó la tendencia contraria, y aumentó el porcentaje de adolescentes en la PEA en 2 y 4 puntos porcentuales, respectivamente (Ver cuadro 4.b en el Anexo estadístico)

### 1.1 Incidencia de los jóvenes de 15 a 24 años en la PEA a nivel nacional

Como se señaló los jóvenes tienen un peso relevante en la fuerza de trabajo de cada país aunque con diferencias significativas debido al tamaño de sus poblaciones activas y al nivel de actividad de los jóvenes. Según datos de 2009 en Argentina la fuerza laboral urbana está conformada por 11 millones 400 mil activos, de allí 1 millón 700 mil son jóvenes (15 a 24 años) y representan el 15,4% del total. En Brasil la PEA urbana está integrada por 82 millones 371 mil activos, y de ellos 17 millones 500 mil son jóvenes y representan el 21,2% del total. La PEA de Paraguay es de alrededor de 1 millón 800 mil activos y los jóvenes son 496 mil personas, lo que significa el 27,1% de la PEA. En Uruguay la PEA está conformada por 1 millón 400 mil activos y los jóvenes son 230 mil, y en porcentaje representa el 15,9% de la PEA de ese país.

**Tabla 3: Población económicamente activa (PEA) urbana, por grupos de edad. Cifras en miles y distribución porcentual. 2009**

	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total	11.413	100	82.371	100	1.828	100	1.455	100
15 a 17	110	1,0%	2.768	3,4%	94	5,1%	29	2,0%
18 a 24	1.643	14,4%	14.682	17,8%	402	22,0%	202	13,9%
<b>Jovenes</b>	<b>1.753</b>	<b>15,4%</b>	<b>17.450</b>	<b>21,2%</b>	<b>496</b>	<b>27,1%</b>	<b>231</b>	<b>15,9%</b>
25 a 34	3.071	26,9%	22.888	27,8%	439	24,0%	335	23,0%
35 a 44	2.590	22,7%	19.242	23,4%	358	19,6%	318	21,9%
45 a 54	2.191	19,2%	14.527	17,6%	283	15,5%	309	21,2%
55 a 64	1.411	12,4%	6.433	7,8%	170	9,3%	194	13,3%
65 y más	397	3,5%	1.831	2,2%	82	4,5%	69	4,7%

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 4a

En Argentina y Uruguay los jóvenes tienen una participación de moderada a baja en el mercado de trabajo, entre el 15 y 16% de la población activa tiene entre 15 y 24 años, en Brasil ese porcentaje asciende a 21% y en Paraguay al 27%.

En el otro extremo de la pirámide de edad, se advierte que hay dos países en que los activos de 65 años tienen una participación de cierto peso, en Uruguay y Paraguay el 4,7 y 4,5% de la PEA lo integran personas adultas mayores. En Argentina ese porcentaje desciende a 3,5% y en Brasil al 2,2%.

## 2. Participación laboral de los jóvenes

Entonces, la PEA juvenil urbana en los cuatro países socios está conformada por 19,9 millones de jóvenes en condición activa (personas de 15 a 24 años que tienen una ocupación o la están buscando). Por la diferencia del tamaño poblacional de nuestros países, Brasil es el que más aporta a este grupo, y representa el 87% de la PEA juvenil del MERCOSUR, Argentina el 8,8%, Paraguay el 2,5% y Uruguay el 1,2%.

Los niveles de participación laboral son disímiles según el tramo etario. Los más jóvenes, de 15 a 17 años tienen tasas bastantes más bajas que el tramo siguiente de 18 a 24, esto se verifica en los cuatro países del MERCOSUR. Sin embargo hay diferencias significativas entre los países, en el caso de Argentina sólo el 8,6% de los jóvenes de 15 a 17 años se encuentra en condición activa, en Uruguay la tasa es de 20,6% mientras que en Brasil asciende a 32,6 y en Paraguay a 38,2.

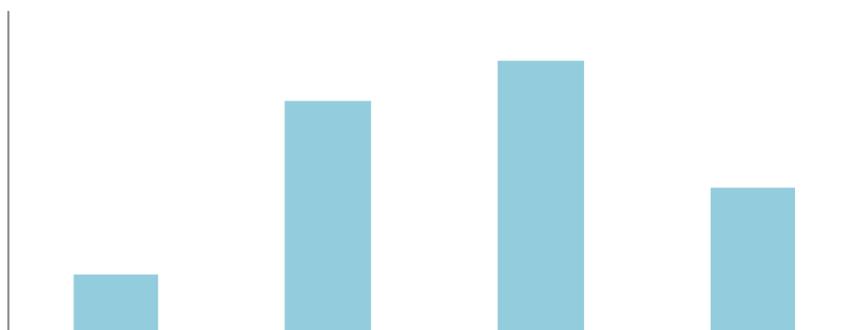
En cambio en el segundo tramo de edad, la de los jóvenes de 18 a 24 años las tasas de actividad entre los países son más similares, en Paraguay, Brasil y Uruguay este indicador ronda entre el 69 y 74%. Aunque en Argentina la tasa de actividad de estos jóvenes apenas supera el 55%, manteniendo diferencias de entre 14 y 19 puntos porcentuales por debajo de la tasa de Uruguay y Brasil respectivamente.

Estos datos evidencian asimetrías significativas en el nivel de actividad de los jóvenes en los países que integran el MERCOSUR. En uno de los Estados miembros, la Argentina, los jóvenes tienen una participación laboral de moderada a baja, en comparación con el resto. En

contraste, en Brasil, Paraguay y Uruguay los jóvenes tienen elevados índices de participación laboral.

---

**Grafico 3** Tasa de actividad de la población urbana de 15 a 17 años. 2009

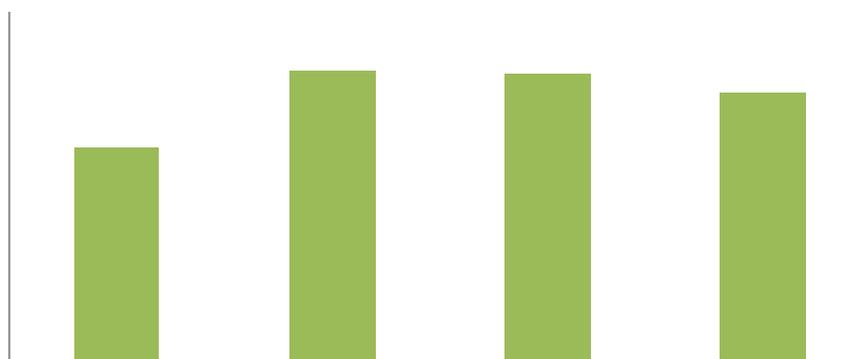


Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 4c

---

---

**Grafico 4** Tasa de actividad de la población urbana de 18 a 24 años. 2009



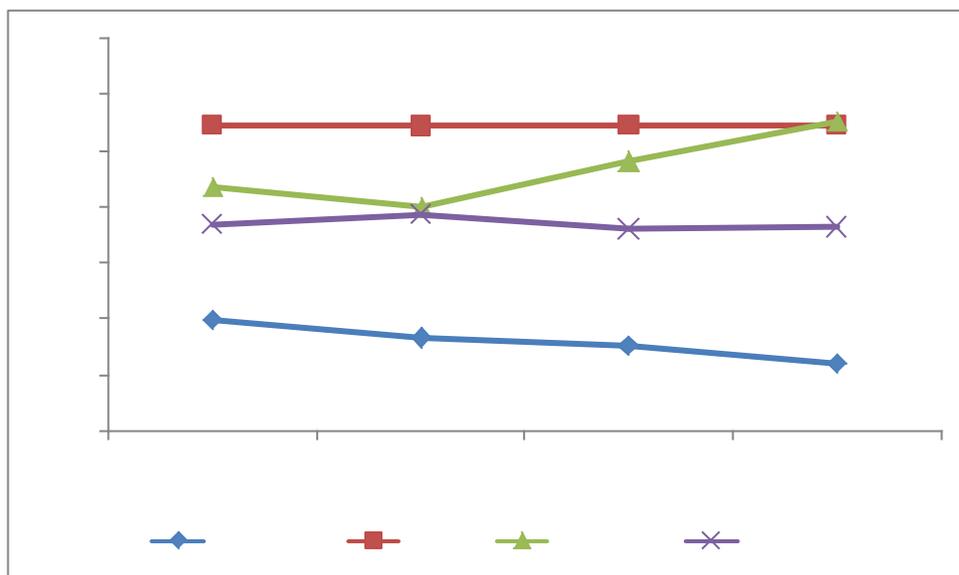
Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 4c

---

Comparando la evolución de los últimos años (2006-2009) también en los niveles nacionales se advierten comportamientos diferenciados. En el caso de Uruguay y Brasil la tasa de actividad juvenil se mantiene en niveles estables, mientras que en Argentina parece consolidarse una

tendencia de caída y descenso del nivel de actividad de los jóvenes<sup>7</sup>. En Paraguay el aumento de la tasa de actividad comenzó en 2008 y se sostuvo en 2009, en los últimos cuatro años creció casi 6 puntos porcentuales.

**Grafico 5** Evolución de la tasa de actividad de la población urbana joven de 15 a 24 años. 2006-2009



Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 4c

Estos resultados pueden conducir hacia algunas reflexiones e interrogantes acerca de los beneficios o desventajas a corto y mediano plazo del ingreso temprano de los jóvenes al mercado de trabajo. La situación deseable y de mayor beneficio a nivel social e individual indicaría que el mayor acceso y permanencia en el sistema educativo con una formación de calidad redundaría en mejores trayectorias laborales a futuro. Esto implicaría baja tasa de actividad producto de una decisión voluntaria de permanecer en el sistema educativo, e incluso, en el caso de haber concluido los estudios, de ejercer el "desempleo voluntario. En estos casos, la inactividad juvenil puede ser calculada como una salida del mercado, un estado de latencia en búsqueda de mejores oportunidades y más altas retribuciones en el empleo, algo cualitativamente diferente a la situación de desalentado, que es aquel que ha dejado de buscar empleo por haberse cansado de intentarlo". (OIT; 2010).

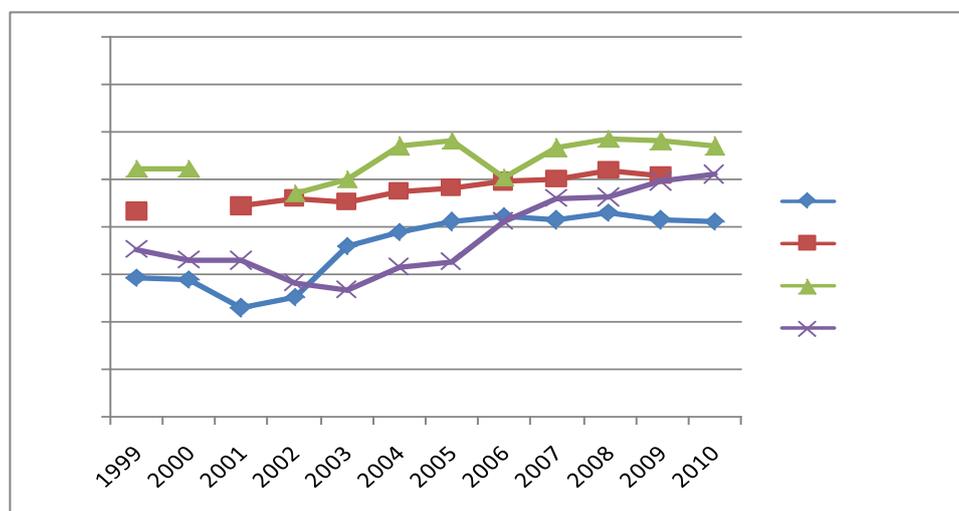
<sup>7</sup> En el caso de la Argentina según un estudio reciente de la OIT "Los motivos de la caída de la tasa de actividad juvenil residen en la creciente dedicación exclusiva al estudio. Los jóvenes que no participan activamente del mercado de trabajo se dedican mayormente al estudio. La dedicación exclusiva a la educación formal abarcó al 40% de los jóvenes en el último trimestre de 2010. Este grupo de jóvenes ha crecido paulatinamente desde 2003, cuando su participación fue de 34.8%. Esta evolución es consistente con la extensión de la cobertura de la educación media que a través de distintos regímenes organizativos del ciclo ha promovido la inclusión de muchos jóvenes en el ámbito escolar. No obstante, la mayor cobertura no ha estado acompañada de una mejora de los indicadores de desempeño vinculadas a la repitencia, el abandono y la sobriedad escolar" (OIT;2011).

En este sentido, la alta tasa de actividad de los jóvenes, principalmente de los adolescentes (los de 15 a 17 años), junto a la tendencia de incremento registrada en los últimos años, se constituye en un aspecto que requiere atención en el marco de la problemática de la inserción laboral temprana que se analizó previamente. Porque de continuar esa evolución los adolescentes que actualmente ya están trabajando verán reducidas sus posibilidades de ingresar y permanecer en una trayectoria laboral con trabajo decente.

### 3. El nivel de empleo en los jóvenes

Los países socios del MERCOSUR han experimentado en años recientes procesos de expansión económica con crecimiento del empleo; los cuatro países compartieron senderos de mejoras a nivel estructural y laboral, aunque cada uno lo hizo en forma y a ritmo propio. En forma global, observando los principales indicadores laborales, puede considerarse que entre 2006 y 2008 en los cuatro países se produjeron mejoras notables en el mercado de trabajo. La generación de nuevos puestos de trabajo posibilitó que quienes estaban desempleados accedieran a un empleo y que también lo hicieran las nuevas cohortes que se van adicionando a la oferta laboral. En estos años el aumento de la tasa de empleo, en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay atestiguan este proceso. Aunque en 2009 esta evolución se atenuó y se generaron leves disminuciones del empleo en tres de los países socios, mientras que Uruguay logró mantener su nivel de empleo.

**Gráfico 6:** Evolución de la tasa de empleo de la población urbana. 1999-2010

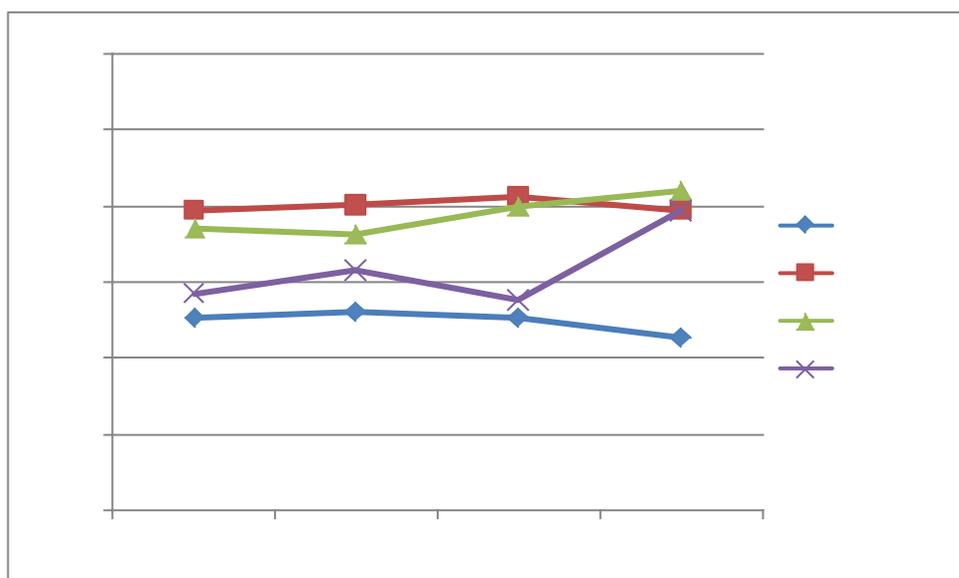


Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Gráfico 1 Serie histórica.

En 2008 la crisis financiera internacional produjo un freno a esta tendencia en tres de los países socios: Argentina, Brasil y Paraguay sufrieron una leve caída del empleo en 2008/09 (Ver gráfico 5). La excepción fue Uruguay que a pesar de este desfavorable contexto externo logró mantener la tendencia creciente del empleo.

En este escenario de crecimiento del empleo, hubo países en que se incrementó el nivel de empleo de los jóvenes, esto ocurrió en Uruguay y Paraguay, mientras que en Brasil el empleo juvenil se mantuvo en valores estables en estos cuatro años y en Argentina el proceso fue inverso dado que hubo un descenso de la tasa de empleo de los jóvenes.<sup>8</sup>

**Gráfico 7:** Evolución de la tasa de empleo juvenil (15 a 24 años) de la población urbana.2006-2009



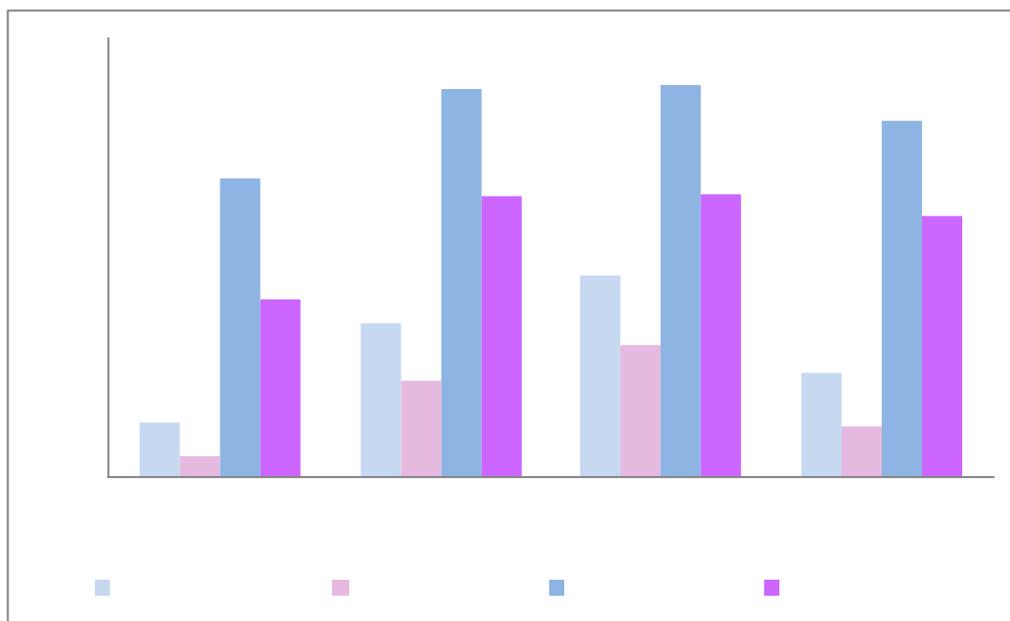
Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 6a

En el año 2009 en Paraguay casi el 52% de los jóvenes se encontraban ocupados, en Uruguay y Brasil el 49%. A su vez en la Argentina es donde se observa el menor nivel de empleo juvenil, la tasa apenas llega al 32,8%, e incluso parecería estar perfilándose una tendencia de descenso y reducción del empleo juvenil.

Mirando la composición interna del empleo, se observan importantes diferencias entre varones y mujeres, la tasa de empleo masculina es bastante más alta que la femenina, si bien como proceso general en las últimas décadas en los países de MERCOSUR hubo un aumento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, los varones siguen presentando indicadores más elevados. En el caso de los jóvenes se verifica esta relación, aunque también hay diferencia por país. En el caso de Argentina la tasa de empleo masculina más que duplica a la femenina, para ellos la tasa es de 10% y para ellas de 4%. En Uruguay la relación es similar aunque con tasas mayores, de 9,4% y 19,3% respectivamente. En Brasil la tasa de empleo adolescente femenina es de 17,6 y la masculina la supera en más de diez puntos y llega 28,3%; en Paraguay la situación es parecida, la tasa femenina es de 24% y la masculina de 37%.

<sup>8</sup> Debe recordarse al analizar este descenso de la tasa de empleo juvenil en Argentina, que se viene dando una tendencia decreciente de participación laboral de los jóvenes, es decir que esta baja de la tasa de empleo es acompañada por la baja de la tasa de actividad es decir que el menor nivel de empleo juvenil se da en relación con una menor proporción de la oferta laboral.

**Gráfico 8: Tasa de empleo urbano juvenil, (15 a 17 y 18 a 24 años) según sexo. 2009**



Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 6c

En el caso de los varones, en la franja de 18 a 24 años, la tasa de empleo es más alta y se va acercando al nivel de empleo que presentan los adultos. Esto ocurre en Brasil y Paraguay donde más del 70% de los jóvenes varones tienen un empleo, en Uruguay ese porcentaje es algo menor (65%) y en Argentina se reduce un poco más y llega a 54%. La tasa femenina en Brasil y Paraguay supera el 50%, mientras que en Uruguay y Argentina los valores son más bajos, 47,7% y 32,7% respectivamente.

#### **4. El desempleo de los jóvenes**

La problemática del desempleo golpea con más fuerza a los jóvenes, las dificultades en el ingreso al mercado de trabajo por la falta de experiencia laboral así como cierto déficit de articulación en el pasaje del sistema educativo al mundo del trabajo, hacen que el desempleo afecte en mayor medida a los jóvenes. En los países del MERCOSUR, la tasa de desocupación juvenil (15 a 24 años) se encuentra entre el 15% y 19% según país, mientras la tasa para los adultos está entre 4 y 5%.

Cabe destacar, que en los últimos años y en el marco del proceso de crecimiento del empleo, la desocupación de los jóvenes disminuyó en los cuatro países, aunque el descenso en algunos países fue muy importante como en Uruguay donde la tasa de desocupación bajó 8,1 puntos porcentuales, y en otros la reducción fue menor, en Argentina disminuyó 2,6 p.p, y en Paraguay 2 p.p; mientras que en Brasil el descenso fue de medio punto porcentual.

**Tabla 4: Comparación de la tasa de desocupación de los jóvenes (15 a 24 años) y la tasa de desocupación de adultos plenos (15 a 44 años). Período 2006-2010<sup>9</sup>**

Años	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	Tasa de desocupación jóvenes	Tasa de desocupación adulta	Tasa de desocupación jóvenes	Tasa de desocupación adulta	Tasa de desocupación jóvenes	Tasa de desocupación adulta	Tasa de desocupación jóvenes	Tasa de desocupación adulta
2010	19,1	4,4	-	-	15,8	3,1	19,7	4,0
2009	20,3	5,0	20,1	6,0	17,1	3,5	19,8	4,5
2008	17,1	4,8	17,8	5,0	15,2	3,2	21,2	4,3
2007	16,7	4,9	19,5	6,1	15,6	3,5	23,9	5,8
2006	21,7	5,3	20,6	5,8	17,0	5,9	27,8	6,8

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 4a

Si se compara la desocupación juvenil con la adulta, enfocando la brecha intergeneracional, se observa que durante el período considerado el desempleo juvenil sigue siendo bastante más alto que el de los adultos. En el caso de la Argentina el desempleo juvenil en 2006 era casi cinco veces (4,93)<sup>10</sup> mayor que el de los adultos, aunque hacia 2010 hubo una reducción significativa de la brecha de desempleo entre jóvenes y adultos, la que bajó a 3,60. En Brasil la tasa de desempleo juvenil triplica el del adulto, en 2006 la brecha entre ambos era de 3,55 mientras que 2009 hubo una ligera reducción hacia 3,35. Esta comparación en Uruguay mostró que en 2006 la diferencia entre el desempleo joven y adulto era de 4,09 y en 2010 la brecha subió levemente a casi 5 (4,93). Mientras que en Paraguay la diferencia de empleo entre jóvenes y adultos creció bastante más, porque en 2006 el desempleo juvenil era 2,8 veces más alto que el de los adultos y en 2010 esa brecha se elevó a 5,10.

Estos datos podrían estar indicando, que si bien el desempleo juvenil viene disminuyendo en los cuatro países del MERCOSUR debido a la caída general del desempleo, persiste la brecha entre el desempleo de los jóvenes y los adultos, lo que podría estar evidenciando cierta rigidez y tensión entre ambas generaciones por déficits de oportunidades laborales para los jóvenes en comparación con los adultos.

Analizado desde la perspectiva de género el desempleo es más alto entre las mujeres que entre los varones, la histórica división social del trabajo ha relegado a la mujer del empleo asalariado. En el caso de los jóvenes también se advierten mayores tasas de desempleo femenino, en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay el desempleo de las mujeres, en el año 2009, es más alto entre 7 y 8 puntos porcentuales respecto a la tasa de los varones. La excepción la constituye Paraguay, donde la diferencia de la tasa de desempleo entre varones y mujeres es bastante menor en comparación con los otros socios del bloque. Durante el

<sup>9</sup> Este es el único caso en que se incluyen datos de 2010, debido a que para ese año no hay información armonizada para Brasil, porque se realizó el Censo Nacional, y por tanto no se aplicó la PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio. Fuente estadística base que se usa para los datos armonizados entre países del MERCOSUR.

<sup>10</sup> Esta brecha es resultado del cociente entre la tasa de desocupación adulta y la tasa joven.

período, 2006-2009, la brecha de género en cuanto al desempleo juvenil se redujo en Argentina, Uruguay y Paraguay, pero todavía se advierte una diferencia significativa del desempleo según sexo. En Brasil esta brecha no mostró variaciones.

**Tabla 5: Tasa de desempleo juvenil urbano (15 a 24 años) según sexo. 2006- 2009**

	2006		2009	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Argentina	16,6	28,8	17,4	24,8
Brasil	16,7	25,4	16,3	25
Paraguay	15,4	18,8	16	18,5
Uruguay	23,2	33,8	16,7	24,1

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 14a

Estos datos indican la necesidad de mejorar la inserción laboral de las mujeres jóvenes, a fin de elevar la equidad de género, para proveerles a las jóvenes igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, en comparación con sus pares varones.

Desde la perspectiva del tipo de desempleo, aquel que distingue entre la persona que busca empleo por primera vez, o si ya ha trabajado antes, se verifican también diferencias a nivel nacional. En Argentina casi el 80% de los desocupados de 15 a 24 años ha trabajado antes, y sólo el 20% restante busca empleo por primera vez. En Uruguay se observa una tendencia similar, mientras que en Brasil y en Paraguay, el porcentaje de ingresantes entre los desocupados jóvenes es bastante más alto, en Brasil casi el 46% de los desocupados jóvenes busca empleo por primera vez, y en Paraguay el 42,4%. Esto podría señalar que en el caso de Argentina y Uruguay el ingreso al primer empleo es más accesible, pero con alta rotación por tanto la dificultad radicaría en mantener el empleo. En contrapartida, en Brasil y Paraguay el alto porcentaje de desocupados que buscan empleo por primera vez reflejaría la existencia de ciertas barreras en el acceso al primer empleo

**Tabla 6: Población urbana desocupada de 15 años y más por país, según condición de desocupación y grupos de edad. En %. 2009**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Busca empleo por 1era vez</b>				
15 a 24 años	20,8%	45,7%	42,4%	28,3%
25 y más	3,3%	24,8%	7,5%	3,3%
<b>Ha trabajado antes</b>				
15 a 24 años	79,2%	53,6%	57,6%	71,7%
25 y más	96,7%	73,3%	92,5%	96,7%

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 13ª y 15

Por otra parte, en la población adulta (de 25 años y más) la distribución de los desocupados según experiencia laboral es diferente, en Argentina, Paraguay y Uruguay más del 90% de los desocupados ya ha trabajado antes y por tanto en este grupo de edad es muy bajo el porcentaje de desocupados que busca empleo por primera vez, entre el 3 y 7% respectivamente según país. Mientras que en Brasil el porcentaje de desocupados adultos que busca empleo por primera vez es más alto y supera el 25%.

## **5. Los indicadores educativos<sup>11</sup>**

El derecho a la educación requiere del compromiso y la garantía del Estado, para que la población pueda tener acceso a un sistema educativo que cada vez más extiende su cobertura en años de escolaridad obligatoria. En este sentido, la inserción en el sistema educativo para los jóvenes tiene un rol muy importante para la preparación y el aprendizaje de competencias para la formación de su futuro como ciudadanos y también para propiciar trayectorias favorables al trabajo decente.

En los países de MERCOSUR, la tasa de analfabetismo es baja, en la Argentina y Uruguay es de 1,1 y 1,6% respectivamente. En Paraguay es algo más elevada de 3,4% y en Brasil de 7,4%. Si bien esto señala indicadores diferenciados según país, se ha verificado que entre 2006 y 2009 este porcentaje fue decreciendo en los cuatro países, lo que muestra que esta problemática extrema de personas que no saben leer ni escribir tiende a ser cada vez menor en la región.<sup>12</sup>

En décadas recientes los sistemas educativos fueron ampliando su nivel de cobertura hacia la población, y su avance hizo que los más jóvenes tuvieran mayores oportunidades para asistir a las instituciones educativas (Ver en anexo estadístico el Esquema Comparativo). Esta evolución queda reflejada cuando se analiza el nivel de educación alcanzado por la población, allí se observa que entre las personas mayores es más frecuente la problemática del analfabetismo funcional, mientras que en los más jóvenes este indicador es casi marginal, principalmente en Argentina, Uruguay y Paraguay. En Brasil el porcentaje de jóvenes con analfabetismo funcional es un poco más alto en comparación con los otros países, pero el porcentaje es inferior al 5%

En este sentido, cuando se evalúa el porcentaje de niños y jóvenes que asisten a la escuela (Tasa de asistencia escolar) claramente se observa que actualmente los niños y niñas tienen acceso a la educación primaria en forma casi universal en los cuatro países del MERCOSUR, más del 98% de la población urbana de 6 a 11 años asiste a la escuela.

---

<sup>11</sup> Cabe aclarar que en este apartado, se incluyen estadísticas provenientes de dos fuentes: 1) las estadísticas armonizadas por los Ministerio de Educación, que provienen de datos censales y de matrículas educativas que cubren al total de la población. 2) Estadísticas educativas armonizadas por los Institutos de Estadísticas provenientes de la encuestas de hogares, y por tanto su cobertura es sólo sobre áreas urbanas. Por esta razón por ejemplo el dato sobre analfabetismo dado por los ministerios de educación es bastante más alto porque abarca también las áreas rurales de los países, las que históricamente tuvieron mayor analfabetismo.

<sup>12</sup> En 2006 la tasa de analfabetismo absoluto en Argentina era de 1,3; en Brasil 7,9; en Paraguay 4,3 y en Uruguay 2,0%. La comparación de este indicador en ambos períodos evidencia que en los cuatro países la tendencia es hacia la disminución de la proporción de población analfabeta.

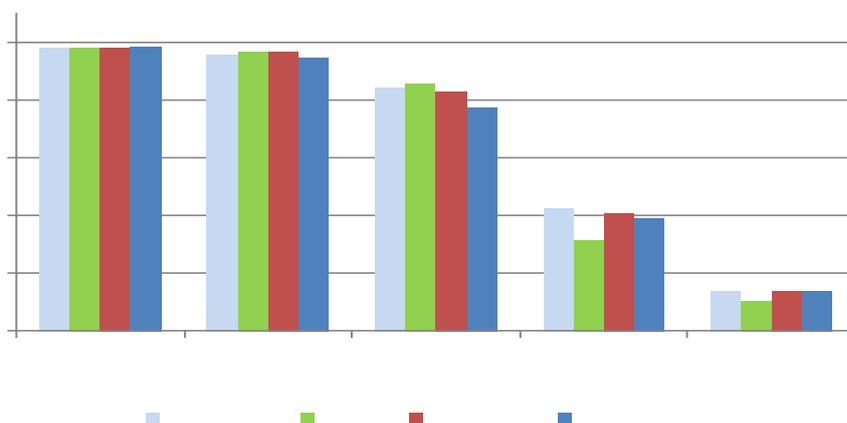
**Tabla 7: Tasa de analfabetismo funcional<sup>13</sup> de la población urbana de 15 años y más según grupo de edad. 2009**

Grupos de edad	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Total</b>	<b>4,5</b>	<b>16,7</b>	<b>8,8</b>	<b>5,7</b>
15 a 17 años	1,4	4,9	1,2	0,3
18 a 24 años	1,0	4,2	2,4	0,6
25 a 34 años	1,5	8,3	3,5	1,1
35 a 44 años	2,5	13,8	6,8	1,7
45 a 54 años	4,0	19,2	10,9	3,0
55 a 64 años	7,6	30,4	18,7	7,1
65 años y más	14,5	49,5	31,4	19,6

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 19

Es a partir de los 15 años donde comienza a descender el nivel de asistencia escolar, edad en la que correspondería estar estudiando en el nivel de enseñanza media. En Brasil y Argentina el porcentaje de jóvenes de 15 a 17 años que asiste a una institución educativa es de 86,2% y 84,4%, en Paraguay el 83% y en Uruguay el 77,8%

**Gráfico 9: Tasa de asistencia escolar de la población urbana por grupos de edad. 2009**



Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 21

La franja siguiente de edad es la más crítica, (18 a 24 años) donde se advierte la menor asistencia escolar, que correspondería a la finalización de educación intermedia y el inicio de la educación superior. En Argentina cerca del 43% de los jóvenes de 18 a 24 años asiste a una

<sup>13</sup> Se considera analfabetismo funcional al escaso o nulo nivel educativo, a aquellos que nunca asistieron o no superaron el tercer grado/año del primario (último grado aprobado menor o igual a tres).

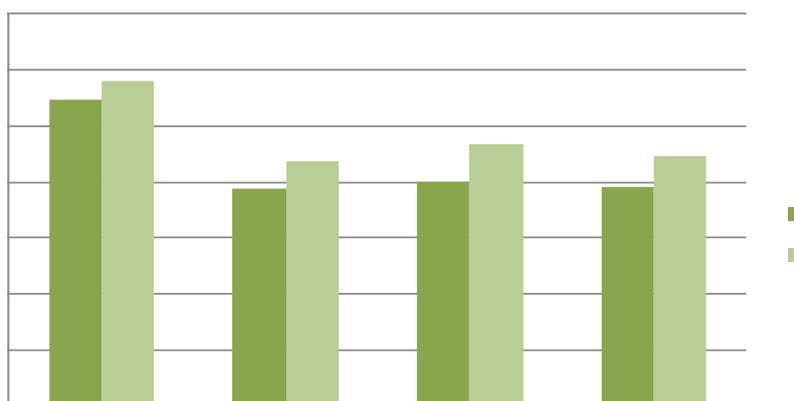
institución educativa, en Paraguay el 41%, en Uruguay el 39% y en Brasil ese porcentaje desciende al 31%.

Con el objeto de analizar la permanencia escolar, el concepto de umbral educativo es útil para dar cuenta del fenómeno<sup>14</sup>. De acuerdo a CEPAL para contar con un capital educativo mínimo para alcanzar el bienestar se deben completar al menos 12 años de escolaridad –el tiempo requerido para terminar la educación primaria y la media en la mayor parte de los países de la región-. Esta estimación se debe a que esa cantidad de años de escolaridad se asocia a la probabilidad mayor al 80% de conseguir un empleo con un ingreso que proporcione un nivel de vida adecuado.

En Argentina el 58% de las personas de más de 25 años de edad, tiene 10 y más años de estudio aprobados, siendo el país con el porcentaje más elevado, le siguen Paraguay con el 47% y luego Uruguay y Brasil con 44,8 y 43,7% respectivamente. Entre 2006 y 2009 se ha incrementado el porcentaje de población con más de diez años estudios aprobados en los cuatro países, mostrando mejoras en cuanto a la cantidad de años de educación formal alcanzados por la población urbana adulta.

En este sentido y si bien la tendencia muestra mejoras en el acceso a la educación formal, con el aumento de población con más altos niveles educativos, cabe considerar que todavía hay un porcentaje elevado de la población urbana de 25 años y más aún están fuera del “umbral educativo”, y por tanto en situación de mayor exposición o con menores condiciones para superar los ingresos que se alejen de la línea de pobreza.

**Gráfico 10: Comparativo de la población urbana (25 años y más) con 10 y más años de estudios aprobados. En porcentaje. 2006-2009**



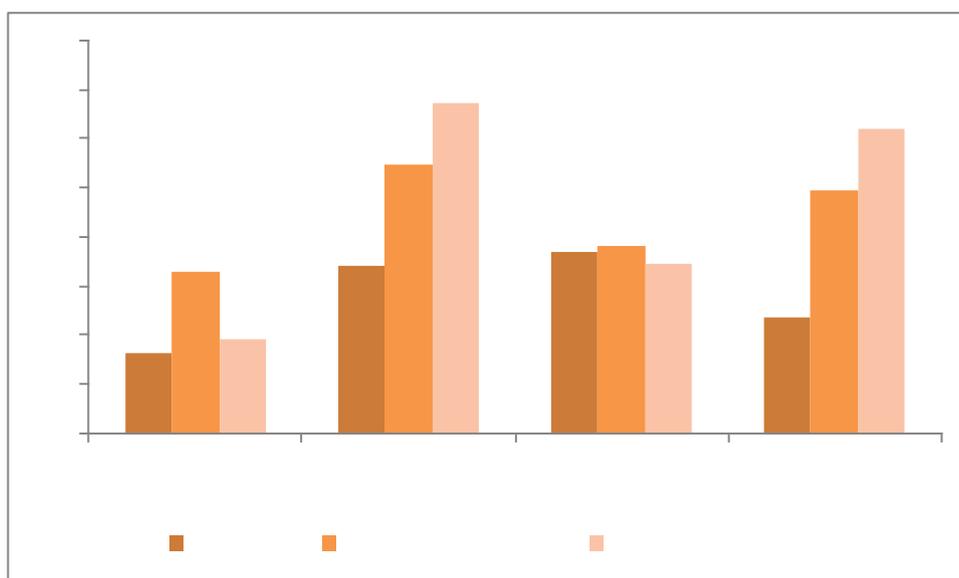
Fuente: Elaborado sobre datos de la “Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR”. Cuadro 25

<sup>14</sup> A nivel operativo el concepto de “umbral educativo” mide el límite necesario, es decir la cantidad de años de educación, según probabilidades, para mantenerse fuera de la situación de pobreza. Este umbral es calculado en 12 años de escolaridad formal. Tomado de CEPAL “Panorama Social de América Latina 1999-2000”, Santiago de Chile.

Corresponde ahora analizar algunos aspectos relacionados con la permanencia en el sistema educativo. Para ello se evalúa el indicador de sobreedad, que es aquel que refleja la relación entre la edad de los estudiantes y el curso o ciclo en el que se encuentran<sup>15</sup>. Sobre este aspecto también se observan asimetrías entre los países. En Brasil y Uruguay se detecta que a mayores niveles educativos mayor sobreedad, aunque los valores son algo menor para este último.

En el caso de Paraguay la proporción de alumnos con sobreedad es bastante similar en los tres niveles de enseñanza considerados. En Argentina se presenta una situación diferente, por una parte la incidencia de la sobreedad es significativamente menor en comparación con los otros países del MERCOSUR, –principalmente en el nivel secundario del segundo ciclo, donde alcanza una tasa de sobreedad de 9,6 mientras en Brasil y Uruguay se supera el 30%-. También se observa que hay una alta tasa de sobreedad en el primer ciclo del secundario, que corresponde a los años iniciales de este nivel educativo.

**Gráfico 11: Tasa de sobreedad por nivel de enseñanza según país. Año 2008**



Fuente: Elaborado sobre datos de la “Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR. 2008”. Indicador 19

Cabría preguntarse ahora sobre el alcance en tiempo del retraso o rezago involucrado en las tasas de sobreedad, es decir acerca de la cantidad de los grados atrasados de los alumnos de 15 años, (límite inferior de nuestra población en estudio). Sumando el total de grados atrasados se advierte que en Argentina el 44% de los alumnos de 15 años y más años atrasados, en Paraguay el 54%, en Brasil el 60% y en Uruguay el 74%. En los cuatro países el mayor atraso es de 1 año o grado, aunque por las diferencias a nivel nacional, que son significativas, los porcentajes están alejados entre sí.

<sup>15</sup> La tasa de sobreedad es el porcentaje de alumnos que cursan grados o años inferiores a los correspondientes a la edad teórica. En todos los países se han considerado son sobreedad aquellos niños cuya edad es al menos dos años superior a la edad correspondiente. La sobreedad de los alumnos puede obedecer a un ingreso tardío al sistema, a la repitencia de uno o más años de estudio o bien al abandono de la escuela por un tiempo y su posterior reincorporación.

En forma complementaria, se verifica que en la Argentina el 52% de los alumnos de 15 años están en el grado correspondiente a su edad. En Paraguay ese porcentaje desciende a 41%, y en Brasil al 37% y en Uruguay al 23,6%.

**Tabla 8: Distribución porcentual de los alumnos de 15 años de edad por cantidad de grados atrasados o adelantados según país. 2008**

Países	Alumnos de 15 años de edad					
	Grados atrasados			Correspondencia edad/grado	Grados adelantados	
	3 o +	2	1		1	2
Argentina	6,8	14,6	23,3	52,3	2,9	0,2
Brasil	17,2	14,8	28,7	36,9	2,3	0,1
Paraguay	10,9	13	30,3	41,1	4,6	0,1
Uruguay	15	17,8	41,9	23,6	1,7	0,0

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR. 2008". Indicador 20

### 5.1 Estudio y trabajo; estudio o trabajo

Debe tenerse en consideración que una mejor educación le provee a la fuerza de trabajo de formación y competencias para contribuir a la productividad laboral, "desde una perspectiva económica, una sociedad educada incrementa su competitividad y diversifica su producción, impulsando un salto en desarrollo tecnológico y agregando cada vez más valor a su mercancía. Sobre todo hoy, a las puertas de la sociedad de la información y en un mundo globalizado donde la gran diferencia la hace el conocimiento como valor agregado"<sup>16</sup>

Aquí entonces, vale la pena repensar la interrelación que se establece entre la educación y el trabajo en los más jóvenes, ya que entre ambas actividades puede producirse una superposición o solapamiento en aquellos jóvenes que estudian y deben comenzar a trabajar, y esto puede perjudicar el rendimiento o desempeño escolar. Con mayor desventaja están los que abandonan el estudio para trabajar, no concluyen los respectivos ciclos escolares y socaban con ello las probabilidades de una trayectoria laboral que desemboque con cierta regularidad en puestos con trabajo decente.

Los datos estadísticos muestran que en los países de MERCOSUR existe un panorama de cierta heterogeneidad, hay países en que el porcentaje de jóvenes que se dedican exclusivamente al estudio es bajo y a su vez el porcentaje de los que sólo trabajan es alto, en comparación con sus vecinos. Es el caso de Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>16</sup> Tomado de "Juventud y Cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar" CEPAL/AECID/SEGIV/OIJ. Capítulo V Página 219

**Tabla 9: Educación y trabajo entre jóvenes de 15 a 24 años de edad. 2008**

	Sólo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	No estudia ni trabaja	Total
Argentina	45,5	24,1	10,8	19,7	100,00
Brasil	29,9	34,2	17,8	18,1	100,00
Paraguay	36,5	29,7	20,2	13,6	100,00
Uruguay	39,3	30,1	11,8	18,8	100,00

Fuente: Cuadro 4 América Latina: Educación y Trabajo entre jóvenes (15 a 24 años de edad). Elaborado por OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares. (OIT;2010)

Por otra parte, en Argentina y Uruguay es más elevado el porcentaje de jóvenes que sólo se dedican a estudiar, en el caso de Argentina supera el 45% de los jóvenes de 15 a 24 años, y en el Uruguay llega casi al 40%, y a su vez tienen menor proporción de jóvenes que sólo trabajan, 24 y 30% respectivamente. En este indicador Paraguay alcanza un valor similar, el 29,7%

Los jóvenes que estudian y trabajan, tienen una incidencia relevante en Paraguay, donde el 20% desempeña ambas actividades, en Brasil llegan al 17,8%, mientras que en Argentina y Uruguay ese indicador se reduce entre 6 y 7 puntos porcentuales.

Este es un grupo que requiere de especial atención de parte de las instancias de decisión política, porque se trata de una población que aspira a mantenerse en el sistema educativo pero debe repartir su tiempo con un empleo y puede verse en situación de abandonar su estudio antes de concluir con el ciclo educativo respectivo. Si hay consenso en la conveniencia de extender el ciclo de formación educativa, este grupo necesitaría de intervención y asistencia, de tal forma que un trabajo pueda ser parte de una práctica laboral que complementa la parte formativa, pero que no compita con el tiempo de la educación.

## **6. Jóvenes en situación de vulnerabilidad.**

Hay una parte de la población joven que no se encuentra incluida o contenida en el sistema educativo ni en la estructura laboral, se trata de los jóvenes que no estudian ni trabajan, conocido como categoría "NiNis".

Aquí es conveniente tener en consideración que esta categoría recibe críticas respecto a su contenido, porque en su interior aglutina situaciones sociales muy diversas, por ejemplo quedan incluidos aquellos jóvenes que no le dan uso productivo a su tiempo, con jóvenes que no participan del mercado de trabajo y no estudian, pero se hacen cargo de la tareas de reproducción social como el cuidado de sus hijos.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta esta heterogeneidad interna, este indicador advierte que hay proporciones significativa de jóvenes no incluidos ni en el sistema educativo, ni en la estructura laboral.

Para el año 2010, algo más del 20% de los jóvenes de 15 a 24 años en Argentina y Uruguay no trabajaban ni estudiaban. En Brasil (en 2009) ese porcentaje es menor y baja a 18,9% y Paraguay es el país con menor porcentaje de jóvenes NiNis, 12,4%.

Hay países en los que entre 2006 y 2010 estos porcentajes se han mantenido con cierta estabilidad, es el caso de Argentina que ha tenido variaciones menores en este lapso de tiempo, ni crece ni disminuye significativamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. Brasil parecería estar en situación similar, aunque al no disponer del dato del último año tal vez la comparación no sea muy ajustada.

En cambio en Paraguay y Uruguay se verifica una tendencia decreciente y sostenida del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, en el caso de Paraguay en estos cinco años hubo una disminución de 6,4 puntos porcentuales, y en Uruguay de 4,9 p.p.

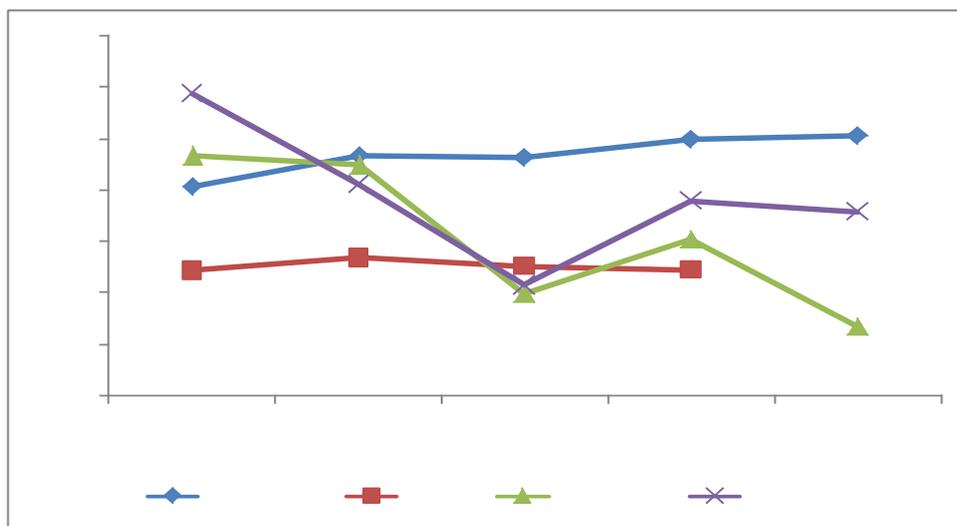
**Tabla 10: Proporción de jóvenes urbanos de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan; por total y que buscan trabajo –en porcentaje-. 2006-2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>					
Argentina	20,3	19,8	19,8	21,0	20,2
Brasil	19,6	19,6	18,4	18,9	-
Paraguay	18,8	18,8	13,8	15,4	12,4
Uruguay	27,5	26,3	24,2	23,1	22,6
<b>Que buscan trabajo</b>					
Argentina	7,1	5,4	5,5	6,0	5,1
Brasil	9,7	9,2	8,4	9,0	-
Paraguay	4,5	4,8	4,8	4,3	4,7
Uruguay	10,7	13,1	14,9	10,6	10,4

Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 30

Tratando de enfocar el núcleo más vulnerable o con mayor nivel de exclusión, aquellos que no trabajan, no estudian, ni buscan trabajo (la diferencia entre el total de jóvenes NiNis menos los que buscan trabajo) se produce un redimensionamiento de la problemática. Al excluir a quienes buscan trabajo (es decir que son desocupados) los porcentajes de los jóvenes que no estudian ni trabajan es bastante menor en los cuatro países. Para Brasil el porcentaje se reduce un 60%, en Uruguay y Paraguay baja a casi la mitad. Mientras que en la Argentina si bien se achica el porcentaje de jóvenes en situación de exclusión, sigue siendo el Estado miembro con el valor más alto de este indicador.

**Gráfico 12: Jóvenes urbanos de 15 a 24 años, que no trabajan, que no estudian, ni buscan trabajo –en porcentaje- 2006-2010**



Fuente: Elaborado sobre datos de la "Armonización de las estadísticas de trabajo y distribución del ingreso entre los países del MERCOSUR". Cuadro 30

Estos datos resultan como un llamado de atención para la sociedad, los mismos reflejan la situación de jóvenes que han quedado socialmente excluidos y requieren de orientación y asistencia para su reinserción.

Pero como se señaló este grupo tiene una fuerte heterogeneidad interna y se combinan diversas causas y motivaciones para la inactividad económica, como el desaliento laboral, la deserción y el abandono escolar, entre otros. Por tanto las posibles intervenciones abarcan una serie de acciones bastante variadas, desde promover la terminalidad educativa, implementar programas de facilitación para el acceso al empleo, y tomar medidas para brindar prestaciones de cuidado infantil para que las madres jóvenes puedan sumarse a la actividad laboral o al estudio, entre otras.

## 7. Síntesis

El objetivo de este informe del OMTM es brindar una mirada de conjunto sobre este tema, al nivel nacional cada uno conoce la magnitud y características del empleo y desempleo juvenil – los lectores no se encontrarán acá con novedades, a nivel nacional se dispone de bastante más información que la que proporciona las acotadas estadísticas armonizadas que hoy se disponen-. Sin embargo, este esfuerzo de desarrollar un panorama regional, aspira a brindar elementos y herramientas para detectar posibles políticas y directrices coordinadas a nivel del bloque para que refuercen y potencien las políticas laborales nacionales.

Actualmente los países se encuentran aplicando políticas que por una parte extienden la cobertura del sistema educativo (ampliando los años de escolaridad obligatoria) y a su vez también están elevando la edad de ingreso al empleo; claramente ambas políticas contribuyen

a garantizar el acceso a la educación. Esto constituye un núcleo compartido que enriquece el acervo de política regional del MERCOSUR, en favor de los jóvenes.

Pero es necesario tener presente la heterogeneidad que se refleja en la situación de este grupo poblacional. En el punto de partida hay países en que los jóvenes tienen un peso sustancial sobre el total de los activos (Paraguay) y otros en que los jóvenes tienen una incidencia menor (Argentina y Uruguay), por tanto la política que se dirija hacia esta población tienen alcance más amplio o más acotado, según país.

En segundo lugar, hay países en que la mayoría de los jóvenes se dedican a estudiar y una menor proporción participa del mercado de trabajo, mientras que otros tienen ingresos tempranos al mercado de trabajo. En el primer grupo se encuentra Argentina, y en el último Brasil y Paraguay.

En tercer lugar, hay países en que la asistencia escolar de los jóvenes es bastante alta e incluso con bajas tasas de sobreedad educativa -es el caso de Argentina-. También hay países con menor cobertura educativa para los jóvenes, y alta sobreedad -es el caso de Brasil y Uruguay -; mientras que Paraguay estaría en una posición intermedia.

En cuarto lugar la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan, apunta ser importante, principalmente en Argentina mientras que los otros tres países tienen menor proporción de jóvenes en esta situación. Es más, Paraguay y Uruguay están en proceso de reducción de esta problemática, pero no así Argentina que no ha logrado hacer retroceder este indicador.

Los cuatro países, aún teniendo en cuenta que cada uno muestra perfiles de inserción juvenil diferenciados, tienen en común que cuando los jóvenes definen ingresar al mercado de trabajo se encuentran con serias dificultades para obtener un empleo. La tasa de desempleo juvenil, es altísima en comparación con el desempleo adulto, señalando una brecha intergeneracional de relevancia para el acceso al mercado de trabajo, que en algunos países fue posible en estos años de mejoras laborales reducir la brecha intergeneracional (Argentina y Brasil), pero en otros casos no (Uruguay y Paraguay).

Varías áreas de trabajo e intervención se delinean en el informe, y hace posible que los países puedan compartir las experiencias y buenas prácticas que han implementado para intervenir sobre las problemáticas sociolaborales que afectan a la población joven.

## **8. Política de empleo juvenil en los países de MERCOSUR**

Los Estados Miembros vienen implementando políticas públicas (laborales, educativas y sociales) dirigidas a la población joven, reflejando que este grupo se constituye en un segmento de alto interés para las autoridades de gestión nacionales. Las principales acciones tienden por una parte a fortalecer la cobertura y retención del sistema educativo y por otra en el plano laboral a proveer asistencia en el acceso al empleo y capacitación laboral.

A modo general se observa en Argentina un énfasis en los programas que combinan mejora de la empleabilidad de los jóvenes con seguridad económica, en el marco de una estrategia en la que el empleo adquiere centralidad política. En el caso de Uruguay se destaca el esfuerzo y la preocupación por reforzar la retención del sistema educativo para ampliar la inclusión y formación de los jóvenes. En la República del Paraguay se destaca la relevancia otorgada a la población joven al aprobar por decreto presidencial, una política nacional de empleo juvenil que tiene como objetivo desarrollar e implementar iniciativas a que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente, y estar debatiendo en el parlamento una ley de inserción laboral juvenil. Por su parte en Brasil se manifiesta la prioridad que le otorgan a la gestión interinstitucional al haber unificado las líneas de acción en un Programa Nacional de inclusión de jóvenes.

A continuación se presentan los resúmenes nacionales sobre esta materia.

### **8.1. ARGENTINA: Políticas sociales y de empleo para los jóvenes.**

Diversos programas laborales y sociales tienen a la población joven como beneficiaria de sus acciones e intervenciones, pero hay otras de cobertura más amplia que también los incluye. Entre los objetivos de las políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes se encuentran mejorar su inserción laboral, en articulación e integración con las políticas y programas de formación profesional, así como de finalización del ciclo educativo formal, y acciones de orientación e inducción al empleo.

Sin embargo estos programas de empleo, deben ser comprendidos en el marco de una estrategia laboral más general que se viene desarrollando en el país.

*“La política del MTEySS desde 2003 ha girado en torno a una idea de Estado presente para atender los temas vinculados con el empleo. Y esta política se estructuró en torno a tres ejes centrales: la política de ingresos, el fortalecimiento de las instituciones de trabajo y la política de empleo.*

*Con la política de ingresos el Estado volvió a intervenir en la determinación de los niveles salariales. Salario mínimo, negociación colectiva y política previsional son algunos ejemplos de políticas orientadas a estimular la demanda efectiva y provocar incrementos de producción e inversión, cerrando, así un círculo virtuoso, con la creación de nuevos puestos de trabajo.*

*El fortalecimiento de las instituciones de trabajo se propuso revertir la erosión institucional de décadas anteriores y recuperar la centralidad del Estado y de la política sobre el empleo y la integración social. Entre ellos, la inspección del trabajo cuya virtual desaparición había provocado una profunda segmentación y precarización del mercado laboral.*

*La política de empleo, por su parte, se organizó en torno a una batería de programas que están dirigidos al crecimiento del empleo formal, en particular, incrementando la masa salarial, mediante la reducción del desempleo y la creación neta de puestos de trabajo.”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> Tomado de MTEySS y OIT “Más y Mejor Trabajo para todos. Del programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes” Cuaderno de Trabajo CEAL (2011)

En este contexto político se fueron diseñando e implementado diversos programas de empleo y sociales, que puede analizarse a partir de tres ejes, los que combinan mejora de la empleabilidad con seguridad económica, los de fortalecimiento de la empleabilidad, y aquellos de seguridad económica y servicios esenciales para el hogar integrado por jóvenes.

### 8.1.1 Programas sociales y laborales dirigidos a los jóvenes

Entre los programas que combinan mejora de la empleabilidad con seguridad económica se encuentran el Programa de jóvenes con más trabajo, el seguro de capacitación y empleo, junto a otros.

**Cuadro 1: Programas laborales y sociales dirigidos a jóvenes y otros que los incluyen**

Programas que combinan mejora de la empleabilidad con seguridad económica	<p><b>Programa jóvenes con Más y Mejor Trabajo</b> Programa Seguro de capacitación y empleo; programa de empleo comunitario, programa de empleo temporal interzafra <i>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i></p> <p><b>Programa Argentina Trabaja</b> <i>Ministerio de Desarrollo Social</i></p>
Programas de Fortalecimiento de la empleabilidad	<p><b>Plan Finalización de estudio para jóvenes y adultos (FinES)</b> <b>Becas de apoyo a la educación formal</b> <i>Ministerio de Educación</i></p> <p><b>Programas de formación profesional</b> <i>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i></p> <p><b>Cultura emprendedora y autoempleo</b> <i>Ministerio de Economía</i> <i>Ministerio de Desarrollo social</i> <i>Ministerio de Agricultura</i></p>
Programas de seguridad económica y servicios esenciales para el hogar integrado por jóvenes	<p>Asignación Universal por Hijo</p> <p>Pensiones no contributivas</p> <p>Programa de provisión de servicios esenciales para niños y madres del hogar</p> <p>Personas con discapacidad y madres de 7 y + hijos</p> <p><i>Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)</i></p>

**Fuente:** Elaborado a partir de los datos e informe “Un nexos por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina” (OIT;2011).

En Mayo de 2008 fue creado el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT), cuyas acciones empezaron a aplicarse en mayo-junio de 2009. Pueden incorporarse a este programa los jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados.

Las acciones del programa son: i) Orientación e inducción de los jóvenes al mundo del trabajo, ii) Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios; iii) Cursos de formación profesional; iv) certificación de competencias laborales, v) generación de emprendimientos independientes, v) Prácticas calificantes en ambientes de trabajo; vi) Apoyo a la búsqueda de empleo vii) Intermediación laboral viii) Apoyo a la inserción laboral.

El programa provee prestaciones formativas y ayudas monetarias mientras los participantes tengan la edad requerida para permanecer en el programa. A continuación se detallan las

diferentes prestaciones que ofrecen el programa, los montos mensuales otorgados, el tiempo máximo de permanencia en cada etapa, y los incentivos adicionales.

**Cuadro 2: Prestaciones del Programa de prestaciones del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo**

Prestación	Monto mensual	Tiempo máximo	Incentivo adicional
Orientación e inducción al mundo del trabajo	\$450	2 meses	
Terminalidad educativa	\$450		Asignación estímulo variable según modalidad*
Formación profesional	\$450		Asignación estímulo desde \$150 hasta \$900 por mes aprobado o 50 horas cátedra
Cursos de gestión empresarial	\$450	3 meses	
Taller de apoyo a la búsqueda de empleo	\$450	6 meses	
Apoyo a la empleabilidad e integración social	\$450	4 meses	
Sin prestación-concurrencia a oficinas de empleo	\$225	6 meses	
Generación de emprendimientos independientes	\$150	9 meses	\$6000 por persona para capital inicial y \$4000 de refuerzo al año de vida del emprendimiento
Entrenamiento para el trabajo en el sector privado	\$1.000	6 meses	
Entrenamiento para el trabajo en el sector público o no gubernamental	\$ 500 a \$750	1 año	
Apoyo a la inserción laboral	\$1.000***	6 meses	

**Fuente:** Extraído de “Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina” pág.56

\* En el sistema gradual de educación, la asignación estímulo se compone de dos pagos anuales de \$300 cada uno por conservar la regularidad y un pago de \$600 por aprobación de año o grado. En el sistema modular la asignación estímulo otorgada por la aprobación de un módulo o trayecto es de \$150, con un máximo de \$900 por cada año calendario.

\*\*El monto que aporta el MTEySS varía en función del tamaño de la empresa: a) la totalidad del importe en el caso de microempresas; b) \$700 en el caso de las PYMES, y c) \$300 en el caso de las grandes empresas. El diferencial respecto de \$1.000 es aportado por el empleador.

\*\*\* el MTEySS aporta esta suma como parte del salario de cada joven contratado por una empresa o \$500 si el contratado es a tiempo parcial. Si se trata de la contratación de una mujer el MTEySS aporta \$1.250 o \$650 a partir del cuarto mes de contratación

En el programa de jóvenes, ha tenido alta incidencia el componente de terminalidad educativa, ha concentrado la mayor cantidad de jóvenes del programa, en 2011 casi el 80% de

los beneficiarios participaron de este componente. Seguido en importancia por las prestaciones de orientación en inducción al trabajo y luego las de formación profesional.

En el MTEySS se desarrollan otros programas de empleo a los que los jóvenes tienen acceso al cumplir sus requisitos, aún cuando no sean la población objetivo principal, como es el Seguro de Capacitación e Empleo, en el que tienen participación los desempleados que no alcanzaron a cubrir los requisitos para acceder al seguro de desempleo contributivo. Situación similar es la de los otros programas incluidos en el cuadro 1.

El Ministerio de Desarrollo Social, implementa el Programa Argentina Trabaja, en que los jóvenes representaron aproximadamente un tercio de los beneficiarios. A través de este programa se organizan cooperativas de trabajadores para la ejecución de pequeñas y medianas obras públicas comunitarias. En este Programa la Dirección Nacional de Juventud desarrolla actividades de “Formación ciudadana” dirigido a los jóvenes cooperativistas de 18 a 30 años, que participan de jornadas de formación en la que se trabajan ejes como la recuperación del trabajo y participación de los jóvenes en una política pública como el programa “Argentina Trabaja”.

Entre los programas que apuntan al **fortalecimiento de la empleabilidad** se desarrollan intervenciones que abarcan el sistema de educación formal y también los de formación profesional.

El Ministerio de Educación viene desde 2008 implementando el Plan de Finalización de Estudios para jóvenes y adultos, a través del cual se convoca a quienes tengan estudios inconclusos a participar de los programas para finalizar el ciclo educativo. Está dirigido a Jóvenes de 18 a 25 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares el último año de la secundaria y adeudan materias. También incluye a jóvenes adultos mayores de 25 años que terminaron de cursar como alumnos regulares, el último año de educación secundaria y adeudan materias. En la segunda etapa del plan (a partir de 2009) se incorporó a jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron la primaria.

Por otro lado, el Ministerio de Educación ofrece becas de apoyo para la educación formal con el objetivo de sostener la asistencia de los jóvenes en edad escolar al ciclo educativo obligatorio. El programa de Otorgamiento de Becas para Estudiantes de Secundaria está dirigido a alumnos de 13 a 17 años de edad que cursan el primer año de la escuela secundaria de todo el país, y también hay un componente para estudiantes del nivel primario. Por otra parte, el programa de becas universitarias, está dirigido a alumnos de bajos recursos y con buen rendimiento académico. Adicionalmente se están brindando becas para carreras consideradas “prioritarias” como las relacionadas a ciencias aplicadas y naturales, exactas y básicas (carreras de grado y tecnicaturas).

El Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, implementa diversos programas de formación profesional, con el objetivo de impulsar el acceso y la permanencia en empleos de calidad mediante su política de formación permanente para los trabajadores desocupados y ocupados.

En 2011 cerca del 40% de los participantes de las acciones de formación continua del MTEySS fueron jóvenes (menores de 25 años de edad).

Las Líneas de acción sobre formación profesional implementado por el MTEySS incluyen i) cursos de formación profesional, ii) Certificación de competencias laborales; iii) Certificación de estudios formales, iv) Fortalecimiento institucional, v) Crédito fiscal.

Algunas de estas acciones que desarrollan estrategias de formación se definen en el diálogo entre actores del sector público vinculados a lo laboral y representantes del capital y del trabajo de cada sector de actividad.

Varios programas se están desarrollando en distintos organismos gubernamentales que promueven la **Cultura emprendedora y autoempleo**, en el Ministerio de Economía, a través del programa “Impulsores de tu país” que tiene un módulo específico referido a trabajo autogestivo y la economía social. En el Ministerio de Desarrollo dentro del Programa Argentina Trabaja, se implementa un componente de microemprendimientos y microcréditos. El Ministerio de Agricultura está implementando el programa “Jóvenes de la agricultura familiar”, con el objetivo de promocionar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo local, y en una de sus líneas de acción sobre Inclusión económica y social, proveen financiamiento para proyectos agropecuarios y no agropecuarios.

**Sobre pasantías y prácticas laborales.** En el año 2009 se reglamentó una nueva norma la Ley 26.427 de Pasantías Educativas, en el que participaron el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Esta nueva norma establece las regulaciones que deben cumplirse para las pasantías educativas, enmarcándolas en un doble contexto, dado que por una parte se asigna un "alto valor pedagógico" aunque sin desconocer su rol en el ámbito de trabajo, y garantizando las prestaciones y la protección sociolaboral para los pasantes. En la norma se establece que a las pasantías pueden aplicar jóvenes mayores de 18 años de edad que sean estudiantes de la educación superior, del Régimen de Educación permanente de Jóvenes y Adultos y de Formación Profesional.

El MTEySS en el marco de los programas de Responsabilidad social empresaria desarrolló el programa Jóvenes con futuro dirigido a jóvenes de 18 a 24 años de edad, procedentes de sectores vulnerables, con dificultades de acceso a un empleo por no haber completado sus estudios secundarios y no contar con una formación profesional acreditada o por no tener experiencia laboral significativa. El Objetivo del programa fue generar oportunidades de inclusión social y laboral destinadas a los jóvenes, mediante prácticas calificantes realizadas en un ambiente de trabajo que permita la adquisición de las habilidades básicas y las competencias laborales requeridas por cada ocupación.<sup>18</sup>

### 8.1.2 Programas de protección social

Los jóvenes son sujetos beneficiarios de los programas de protección social, tanto por su condición de titular del beneficio, o como integrante del hogar incluido en estas políticas. En

---

<sup>18</sup> Puede encontrar más información en: “Programa Jóvenes con Futuro: Resultados en impacto de una intervención pública y privada” MTEySS y OIT. (2010) [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/responsabilidad/Informe\\_JcF.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/responsabilidad/Informe_JcF.pdf)

los últimos años en la Argentina el sistema de protección social se viene orientando hacia la construcción de un piso mínimo, con el objetivo de contener y asistir a una proporción cada vez mayor de la población en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Entre los principales programas que cubren a los jóvenes como beneficiarios o como integrantes del hogar que reciben dicho beneficio se encuentra la AUH.

La **Asignación Universal por Hijo, (AUH)** es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$270 para niños menores de 18 años y de \$1080 para chicos discapacitados sin límite de edad. Esta asignación fue creada por medio del decreto Nro. 1602/09, del Poder Ejecutivo Nacional, y comenzó a regir a partir del 1ro. de noviembre de 2009. Con la misma, el Estado busca asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla. Actualmente, más de 3.500.000 chicos y adolescentes son beneficiados con esta asignación.

### **8.1.3 A modo de síntesis.**

Los principales programas dirigidos a los jóvenes se engloban en un marco general en el que se ha priorizado la centralidad del trabajo en la estrategia de crecimiento y desarrollo que viene experimentando la Argentina en los últimos años.

Los jóvenes en este período han mejorado sus condiciones laborales, pero persisten una importante proporción de jóvenes que aun tienen problemas o déficits de trabajo decente y por ello se han implementado diversos programas para actuar sobre esta problemática. En este sentido, “las intervenciones dirigidas a los jóvenes han priorizado acercar a los jóvenes con mayores desventajas socio cómicas a las unidades públicas gestoras de información y formación. La reducción de brechas de déficits educativos en la población juvenil ha constituido la principal estrategia de mejora de la empleabilidad, residiendo en la orientación hacia el mundo del trabajo y la conexión con los servicios públicos de empleo el puente para promover el tránsito de la escuela hacia el Trabajo”<sup>19</sup>

Desde el sistema educativo, se ha potenciado los programas para contribuir con la permanencia y continuidad en el sistema educativo formal, así como con programas que facilitan la terminalidad educativa (tanto primaria como secundaria FinES). A su vez la extensión de la cobertura del sistema de protección social, ha ampliado la provisión de prestaciones básicas para aquellos grupos más vulnerables, incorporando en algunos casos, condicionalidades educativas y sanitarias que contribuirán a mejorar su empleabilidad y facilitar el acceso (o disminuir sus dificultades) hacia trayectorias laborales ascendentes.

Aun se continua trabajando desde los diversos organismos del Estado, para abordar la problemática de los y las jóvenes que no están incluidas/os en los sistemas educativos ni en el mundo del trabajo, segmento que requiere de acciones específicas para incorporarlas/os a algún mecanismo de integración social y de remoción de obstáculos e incrementar sus posibilidades para luchar contra la perpetuación intergeneracional de sus propias carencias.

---

<sup>19</sup> Tomado de “Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones” op.cit.

## **8.2 BRASIL. Políticas públicas de trabalho e emprego para jovens**

A legislação brasileira estabelece que os 16 anos constituem a idade mínima para o trabalho no país. Isso significa que qualquer tipo de inserção no mercado de trabalho antes dessa idade deve ser combatida e erradicada, com exceção das situações de aprendizagem estabelecidas pela Lei da Aprendizagem (Lei 10.097/2000) a partir dos 14 anos.

Em nível federal, a partir do ano de 2003 o governo brasileiro implementou um amplo programa nacional para enfrentar a situação juvenil no mercado de trabalho. Denominado Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)<sup>20</sup>, esta foi uma das primeiras medidas da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no campo da juventude. O programa, instituído pela Lei nº 10.748, tinha como objetivo promover a geração de postos de trabalho para jovens e prepará-los para a inserção no mercado. O PNPE tinha várias linhas de ação, dentre elas a subvenção econômica, os consórcios sociais da juventude, a juventude cidadã, o empreendedorismo e responsabilidade social, bem como ações de reformulação da aprendizagem.

Nos termos da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, cuja regulamentação consta do Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, foram unificados seis programas<sup>21</sup> já existentes voltados para a juventude – Agente Jovem, Projovem, Saberes da Terra, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã) e Escola de Fábrica – em um único Programa - O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem.

A gestão do Projovem é compartilhada entre a Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude e os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e do Trabalho e Emprego.

### **8.2.1 Modalidades de los programas**

O Programa tem quatro modalidades: Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra; Projovem Trabalhador; e Projovem Adolescente.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, a coordenação e a execução da modalidade Projovem Trabalhador que é composta pelas seguintes submodalidades: Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo e Escola de Fábrica.

Atualmente consta vigente apenas o Juventude Cidadã, com a contemplação de 213 Entes Parceiros, distribuídos entre Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, cuja meta mínima obrigatória é de 30% de inserção de jovens qualificados no mundo do trabalho.

O Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã beneficia jovens de 18 a 29 anos que estejam em situação de desemprego e sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até um salário mínimo, que, em virtude de suas condições sócio-econômicas, têm maior dificuldade de

---

<sup>20</sup> Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude – Brasília : MTE,SE, 2011.

<sup>21</sup> Portaria MTE nº. 991, de 27/11/2008, alterada pela Portaria MTE nº. 1.531, de 27/07/2011

inserção na atividade produtiva, ou seja, de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho e que estejam cursando ou tenham concluído o ensino fundamental; ou estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio, e não estejam cursando ou tenham concluído o ensino superior.

É obrigatória a destinação de, no mínimo, 10% (dez por cento) das vagas do Projovem Trabalhador –Juventude Cidadã, para jovens portadores de deficiências não impeditivas ao exercício de atividade laboral, cumpridos os requisitos legalmente estabelecidos para o Programa e disposições da norma regulamentadora da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

O objetivo desse Programa é promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio da qualificação sócio-profissional com vistas à inserção na atividade produtiva.

O MTE custeia o auxílio financeiro ao jovem participante do projeto, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), distribuídos em 6 (seis) parcelas de R\$ 100,00 (cem reais), comprovadas por meio da frequência de, no mínimo, 75% nas atividades do mês.

Como elemento orientador e facilitador do processo de qualificação e inserção dos jovens no mundo do trabalho, o Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã utiliza a metodologia dos arcos ocupacionais. Os arcos ocupacionais abrangem as esferas da produção e da circulação (indústria, comércio e prestação de serviço), garantindo assim um maior campo de atuação, visando aumentar as possibilidades de inserção ocupacional dos jovens.

Durante a execução das ações de qualificação social e profissional são abordados temas transversais como estímulo e apoio à elevação da escolaridade, economia solidária, equidade de gênero, gestão pública, terceiro setor, português, matemática e língua estrangeira.

Outra política pública sob a gestão do MTE é a Aprendizagem<sup>22</sup> – instituída pela Lei nº. 10.097/2000, regulamentada pelo Decreto nº. 5.598/2005. Estabelece que todas as empresas de médio e grande porte estão obrigadas a contratarem adolescentes e jovens entre 14 e 24 anos (não se aplica o limite de 24 anos para o jovem com deficiência). Trata-se de um contrato especial de trabalho por tempo determinado, de no máximo dois anos.

Os jovens beneficiários são contratados por empresas como aprendizes de ofício previsto na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO do Ministério do Trabalho e Emprego, ao mesmo tempo em que são matriculados em cursos de aprendizagem, em instituições qualificadoras reconhecidas, responsáveis pela certificação.

A cota de aprendizes está fixada entre 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, por estabelecimento, calculada sobre o total de empregados cujas funções demandem formação

---

<sup>22</sup> Manual da aprendizagem: o que é preciso saber para contratar o aprendiz. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. 7ª Edição revista e ampliada. Brasília: Assessoria de Comunicação do MTE, 2011.

<sup>23</sup> Ao proibir o trabalho aos menores de 16 anos, a Constituição da República de 1988 ressaltou a possibilidade de ingresso no mercado de trabalho na condição de aprendiz a partir dos 14 anos.

profissional. As frações de unidade darão lugar à admissão de um aprendiz (art. 429, caput e § 1º da CLT).

A aprendizagem é um instituto que cria oportunidades tanto para o aprendiz quanto para as empresas, pois prepara o jovem para desempenhar atividades profissionais e ter capacidade de discernimento para lidar com diferentes situações no mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, permite às empresas formarem mão de obra qualificada, cada vez mais necessária em um cenário econômico em permanente evolução tecnológica.

A formação técnico-profissional deve ser constituída por atividades teóricas e práticas, organizadas em tarefas de complexidade progressiva, em programa correlato às atividades desenvolvidas nas empresas contratantes, proporcionando ao aprendiz uma formação profissional básica.

Essa formação realiza-se em programas de aprendizagem organizados e desenvolvidos sob orientação e responsabilidade de instituições formadoras legalmente qualificadas. A matrícula em programas de aprendizagem observa a prioridade legal atribuída aos Serviços Nacionais de Aprendizagem e, subsidiariamente, às Escolas Técnicas de Educação e às Entidades sem Fins Lucrativos (ESFL) que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em se tratando de aprendizes na faixa dos 14 aos 18 anos.

Em 2010 foi criado o Selo denominado “Parceiros da Aprendizagem” que é concedido às empresas, entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, entidades governamentais e outras instituições que, nos termos da portaria nº 656, de 26 de março de 2010, atuem em consonância com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE no desenvolvimento de ações que envolvam a formação, qualificação, preparação e inserção de adolescentes, jovens e pessoas com deficiência no mundo do trabalho.

## **8.2.2 Outras políticas públicas para a juventude no âmbito do governo federal**

### **Programa Cultura Viva**

O programa viabiliza os recursos para instalação dos Pontos de Cultura apoiando a aquisição de material multimídia e a realização das iniciativas culturais voltadas à população de baixa renda, em especial jovens de 17 a 29 anos. O objetivo é fortalecer as manifestações culturais e a produção audiovisual nas comunidades e escolas priorizando as áreas de maior vulnerabilidade social.

### **Programa Segundo Tempo**

Também executado pelo Ministério do Esporte, o Programa oferece, no contraturno escolar, prática esportiva, reforço escolar, supervisão pedagógica e alimentação para estudantes da rede pública expostos a risco social.

### **Praças da Juventude**

As praças são complexos poliesportivos – ginásio coberto, pistas de atletismo e skate, teatro de arena, centro de terceira idade e administração – implantadas em comunidades urbanas onde faltam equipamentos públicos de esporte e lazer. Desenvolvido em parceria pelos Ministérios do Esporte e da Justiça, o programa destina-se a comunidades situadas em espaços

urbanos com reduzido ou nenhum acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer, aliando saúde, bem-estar e qualidade de vida a atividades socioeducativas.

### **Projeto Rondon**

Coordenado pelo Ministério da Defesa, é um projeto de integração social, com a participação voluntária de estudantes universitários na busca de soluções para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes, ampliando a qualidade de vida dos seus habitantes. O programa possibilita a aproximação dos estudantes às mais diversas realidades do país, consolidando a sua formação cidadã. O projeto é realizado em parceria com diversos ministérios e o apoio da Forças Armadas, além da colaboração dos governos estaduais, municipais, da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de diversas organizações da sociedade civil.

### **Projeto Soldado Cidadão**

Tem por objetivo oferecer aos jovens brasileiros, incorporados às Forças Armadas, oportunidades de formação complementar que lhes permitam ingressar no mercado de trabalho após deixarem o serviço militar. Os cursos oferecidos garantem a qualificação profissional e social, consolidando a formação cívico-cidadã desses jovens.

### **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça (MJ), o Pronasci realiza diversas ações na área da segurança com cidadania. Dentre as ações realizadas pelo programa, a atenção à faixa etária entre 15 e 24 anos é priorizada. Esse segmento da população é o mais vulnerável à violência. Dessa forma o programa funciona mantendo diversos projetos para jovens em situação de risco ou que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei. O Pronasci executa projetos próprios do Ministério da Justiça e em parceria com outros Ministérios.

### **Pronaf Jovem**

Trata-se de uma linha de crédito destinada a jovens agricultores, entre 16 e 29 anos. Para obter os recursos o interessado deve ter concluído ou estar cursando o último ano em Centros Familiares Rurais de Formação por Alternância ou Escola Técnica Agrícola de nível médio. Também podem participar aqueles que tenham feito curso ou estágio de formação profissional com carga horária superior a 100 horas. O financiamento conta com reembolso de até dez anos, com até três anos de carência, e juros de 1% ao ano.

### **Juventude e Meio Ambiente**

Criado em 2005, o programa tem por objetivo formar lideranças juvenis para atuar em atividades voltadas para o meio ambiente. Trata-se de uma iniciativa dos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente, com a parceria da Secretaria Nacional de Juventude.

### **Escola Aberta**

O Programa surgiu a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação, promover a inclusão social e a construção de uma cultura de paz a partir da relação entre escola e comunidade. O trabalho é realizado em escolas públicas, nos fins de semana, quando alunos e

comunidade desenvolvem atividades diversas incluindo ações educativas que contribuem para valorizar o jovem, afastando-o da violência e integrando-o à escola e à comunidade.

### **Prouni**

O ProUni concede bolsas de estudo integrais e parciais, em instituições de ensino superior privado, para estudantes de baixa renda e professores da rede pública que não têm formação superior. Executado pelo Ministério da Educação, o Programa é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), junto com o Programa Universidade para Todos, os Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a Universidade Aberta e a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

### **Reforço às Escolas Técnicas e Ampliação das vagas em Universidades Federais**

A rede federal está vivenciando a maior expansão de sua história<sup>24</sup>. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Atualmente, são 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o país. Com outras 208 novas escolas previstas para serem entregues até o final de 2014 serão 562 unidades que, em pleno funcionamento, gerarão 600 mil vagas.

### **Brasil Alfabetizado**

Sob responsabilidade do Ministério da Educação, o Programa Brasil Alfabetizado destina-se à alfabetização de jovens, adultos e idosos. O programa é uma porta de acesso à cidadania, despertando o interesse pela elevação da escolaridade.

### **Proeja**

O Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade da Educação de Jovens e Adultos foi criado em 2005 com o objetivo de ampliar a oferta de vagas nos cursos de educação profissional a trabalhadores que não tiveram acesso ao ensino médio na idade regular. Destina-se a jovens e adultos, com idade mínima de 21 anos.

### **Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)**

O Programa assegura a distribuição de livros para os alunos de escolas públicas das três séries do ensino médio de todo o país. As instituições beneficiadas são cadastradas no censo escolar que é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Em 2004 o Programa ampliou sua área de atuação e começou a atender também os estudantes portadores de necessidades especiais nas escolas públicas de educação especial, além de escolas comunitárias e filantrópicas, com livros didáticos de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, além de dicionários.

### **Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos**

O Programa prevê a distribuição, a título de doação, de obras didáticas às entidades parceiras, visando à alfabetização e escolarização de pessoas com idade a partir de 15 anos. Essas entidades incluem os estados, Distrito Federal e municípios que estabelecem parceria com o Ministério da Educação para execução do Programa Brasil Alfabetizado. A iniciativa tem por

---

<sup>24</sup> Ministério da Educação.

objetivo cumprir a determinação do Plano Nacional de Educação, que determina a erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos, além de promover ações de inclusão social, ampliando as oportunidades daqueles que não tiveram acesso ou condições de concluir a educação básica.

### **Ampliação do Bolsa Família**

Criado em 2008, o Benefício Variável Jovem25 é uma nova modalidade do Programa Bolsa Família e destina-se aos adolescentes de 16 e 17 anos, com o objetivo de estimular a sua permanência na escola. O benefício é pago às famílias beneficiárias do Programa, no valor de R\$ 38,00 por adolescente e limitado até dois jovens por família.

## **8.3 PARAGUAY. Políticas hacia los jóvenes.**

### **8.3.1 Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil**

Como una medida prioritaria, el Gobierno Nacional instala la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, conformada, según Decreto N° 197/08 el 2 de setiembre de 2008, “como organismo interinstitucional, consultor, planificador y coordinador de políticas de empleabilidad y empleo cierto de la juventud”.

El objetivo fundamental de esta instancia es diseñar y ejecutar una política de empleo juvenil que logre aumentar las oportunidades para los jóvenes paraguayos de encontrar un trabajo decente, por medio del ordenamiento y rediseño de los programas en ejecución, la propuesta de nuevas iniciativas, el fortalecimiento institucional y el diálogo social.

Entre los logros y resultados conseguidos por la Mesa de Empleo Juvenil se pueden citar los siguientes:

- Política Pública de Empleo Juvenil aprobado por el actual Gobierno según Decreto Presidencial N° 8620 del 20 de marzo de 2012.
- Propuesta de Ley de Inserción laboral al empleo juvenil presentada al Presidente de la República y en proceso de análisis para su aprobación final por parte del Parlamento Nacional.

### **8.3.2 Enfoques orientadores de la política de empleo juvenil**

Se encuadran en el Eje Estratégico N° 3 - Crecimiento Económico sin exclusiones, del Plan Nacional de Desarrollo Social 2010 – 2020, en el Objetivo 3.1, que habla de diseñar y promover mecanismos para la generación de una oferta de trabajo decente, de manera sostenida.

También se enfoca en uno de los pilares del Plan Estratégico Económico y Social – PEES, 2008 – 2013, que plantea generar empleo, luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social.

Además se vincula a uno de los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, que pretende erradicar la pobreza extrema y el hambre, mediante el pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

---

<sup>25</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### 8.3.3 Estructura de la Política de empleo juvenil

Los cuatro pilares sobre los cuales se ha construido la política, tienen como base las áreas estratégicas de intervención para los planes nacionales propuestos por la Red de Empleo Juvenil de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

**Empleo:** Es tarea del Estado diseñar, implementar y ejecutar políticas y programas públicos de empleo e ingresos que optimicen los servicios de intermediación, formación profesional y programas de empleo orientados a dinamizar el mercado de trabajo juvenil. Con ese fin, es necesario priorizar a nivel nacional a través del Ministerio de Justicia y Trabajo, el fomento del empleo juvenil.

**Empleabilidad:** Tiene como objetivo desarrollar las capacidades laborales para satisfacer la demanda del mercado de trabajo. Se busca mejorar la capacidad de inserción o reinserción laboral de los jóvenes, adecuando sus capacidades a los requerimientos actuales, promoviendo el aprendizaje durante toda la vida, en un sistema de formación profesional ordenado, articulado y pertinente.

**Emprendimiento:** El objetivo es propiciar la cultura emprendedora y apoyar las iniciativas de los jóvenes emprendedores, creando las oportunidades de generación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo juvenil. Se trata de incorporar la perspectiva de juventud en los instrumentos de fomento productivo, de forma que los jóvenes tengan como alternativa laboral el desarrollo de un negocio independiente.

**Aspectos Transversales:** tiene por objetivo garantizar la sustentabilidad, coordinación, rectoría y el diseño de las actividades para el logro de metas en el mediano y largo plazo, sobre una hoja de ruta ya elaborada por la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil. Por lo tanto, al interior de los aspectos transversales podemos clasificar en dos grandes categorías sus componentes:

#### **Objetivos, componentes y cuadro resumen de la política**

El Plan tiene como objetivo general “desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente”.

Los cuatro pilares u objetivos específicos del Plan (empleo, empleabilidad, emprendimiento y aspectos transversales), así como sus respectivos componentes y productos/resultados, descansan sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio de Justicia y Trabajo para atender la problemática del empleo juvenil.

**CUADRO RESUMEN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL 2011 – 2013/ 2013- 2030**

**OBJETIVO GENERAL**

Desarrollar e implementar iniciativas que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente.

<b>ASPECTOS TRANSVERSALES</b>	<b>EMPLEO</b>	<b>EMPLEABILIDAD</b>	<b>EMPRENDIMIENTO</b>
Sustentabilidad, Coordinación, Rectoría y objetivos en el mediano y largo plazo.	Promover, incrementar y mejorar la inserción laboral productiva de los jóvenes.	Promover e incrementar el acceso a una capacitación laboral y educación pertinente y de calidad.	Facilitar la creación y la implementación de nuevas empresas para fomentar más y mejores empleos.
I. Sustentabilidad. Rectoría de la temática y coordinación de las iniciativas.	I. Asistencia e información.	I. Acceso a la capacitación laboral.	I. Cultura emprendedora.
II. Sensibilización a la sociedad sobre la problemática de empleo juvenil.	II. Inserción directa.	II. Pertinencia y calidad de la formación.	II. Iniciativas y programas para el emprendimiento.
III. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.	III. Incentivos a la demanda de empleo juvenil.	III. Educación de calidad y nivelación escolar.	
IV. Igualdad de oportunidades entre los diversos grupos juveniles.	IV. Situación de trabajo.		
V. Política de empleo juvenil a nivel local.			
VI. Ventanilla única.			
VII. Ajustes de propuesta segunda etapa política de empleo juvenil.			

## 8.4 URUGUAY. Políticas educativas y laborales hacia jóvenes.

### Diagnóstico global<sup>26</sup>

Se identifican actualmente en el Uruguay los siguientes problemas de **demanda** entre las poblaciones jóvenes de Uruguay en materia de Educación y Trabajo.

#### Educación:

- Existencia de una creciente desigualdad, tanto en términos de conocimientos adquiridos como de egreso en educación media, de acuerdo al nivel socioeconómico de los hogares en que habitan estos jóvenes: la educación media en Uruguay dejó de cumplir cierto rol “nivelador” de las desigualdades y un mecanismo de ascenso e integración social.
- También destacan las altas cifras de rezago y repetición que se asocian directamente a los importantes niveles de desvinculación de muchos de estos jóvenes del sistema educativo formal, siendo gran parte de las razones de esta desvinculación ajenas al sistema.

**Cuadro 1: Principales causas de deserción de la educación media entre adolescentes y jóvenes (12 a 29 años).**

Razones de abandono	Porcentaje
Finalizó el Ciclo Básico	3,2
Comenzó a trabajar	30
No le interesaba; no era útil	32,2
Atender familia/embarazo	10,2
Distancia/dinero	5,1
Pares	1,6
Institucional	2,6
Difícil/no entendía	6,5
Deportes	2
Ignorado	6,5

Fuente: ENAJ 2009

- En cuanto a la educación terciaria, el elemento a destacar es el hecho de que actualmente a la Universidad asisten, fundamentalmente, las personas de los estratos socioeconómicos más altos a pesar de su universalidad formal, ya que no constituye una opción viable para un importante número de jóvenes.
- El vínculo entre educación y jóvenes en conflicto con la ley se evidencia entre otros elementos en el bajo nivel educativo de los jóvenes privados de libertad.

#### Trabajo:

- Casi el 40% de los varones del Interior que tienen entre 15 y 18 años trabajan o buscan trabajo. Esta opción por el ingreso temprano conlleva un perjuicio para acceder a mejores puestos, más estables y a mayores salarios en el largo plazo. Para las mujeres si bien ese porcentaje no es tan elevado, no es despreciable (20%).

<sup>26</sup> Extraído del informe “Relevamiento de políticas y Programas para Jóvenes en Uruguay”. Marcelo Castillo (Coord.), Guillermo Fuentes, Miguel Lorenzoni, Julia Pérez, Martín Sanguinetti (2012). MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL/INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (INJU) - BANCO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO (BID)

- El 10% de los inactivos del primer tramo etario (15 a 18 años) ni estudian ni trabajan y están asociados a la población joven de menor nivel de ingreso.
- Los adolescentes y jóvenes de menos edad, y las mujeres en general, son quienes presentan las mayores tasas de inactividad por estudio. A la vez, para el Interior del país se destaca que sólo la mitad de los varones de 15 a 18 años se dedican exclusivamente al estudio.
- Las “tareas del hogar” como causa de la inactividad laboral se concentran en las mujeres de 25 a 29 años, especialmente en las que residen en el interior del país.
- A pesar de que las diferentes juventudes comparten como particularidad peores condiciones de empleo que otros grupos de la población, al interior de la categoría “joven” las mayores carencias se encuentran entre las mujeres y residentes en el interior. Además, la informalidad y el subempleo de los que tienen entre 25 y 29 años de edad presentan guarismos superiores a los del resto de la población.
- Si se analizan los indicadores de empleo por nivel socioeconómico, cabe destacar para las personas jóvenes en condiciones de pobreza los elevados niveles de inserción temprana al mercado laboral y la alta tasa de inactividad de las mujeres que expresan realizar tareas del hogar.

#### 8.4.1 Políticas educativas (programas de inclusión educativa)

Se generaron diversos programas focalizados en procura de retener a los adolescentes y jóvenes que estuvieran dentro del sistema educativo formal pero en riesgo de desvinculación, y programas que apuntaron a la inclusión y revinculación de aquellos que ya habían desertado. Se presentan en el Cuadro 5 las acciones.

Hay en la actualidad quince (15) programas en el área educativa dirigidos a jóvenes con vulnerabilidades en el área educativa, de los cuales diez (10) están centrados en la enseñanza media, mientras que existen cinco (5) en la educación terciaria que corresponden a becas de apoyo a la educación universitaria. De los dirigidos a la educación media tres (3) son del INAU, dos (2) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y cinco (5) corresponden a la ANEP de los cuales tres (3) son coejecutados con el MIDES.

De la totalidad de programas, casi dos tercios (9) fueron implementados en las administraciones de gobierno previas al 2005 al tiempo que seis se instalaron en el gobierno de la coalición de izquierda posterior a 2005.

**Cuadro 2. “Programas para jóvenes - exclusivos” en el área educativa**

Programas del área educación	Organismo	Vulnerabilidad	Objetivo	Beneficiarios	Período
Becas de apoyo económico	MEC	Jóvenes de 11 a 25 Desvinculación o riesgo de desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	1405 (2011)	Previo al 2005
Talleres INAU	INAU	Jóvenes 14 a 18 Desvinculación del sistema educativo formal	Aprender un oficio - Empleo	148	Previo al 2005

Centros Juveniles	INAU	Jóvenes 12 a 18 que residen en la zona de influencia del centro y que poseen entre otras vulnerabilidades la educativa	Desarrollo integral de los jóvenes	4000	Previo al 2005
Programa Áreas Pedagógicas	INAU	Jóvenes 15 a 19. Desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	305	Previo al 2005
Becas de apoyo económico	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	300 (2009)	Previo al 2005
Transporte gratis (Boleto urbano e interdepartamental)	MEC - MTOP	Jóvenes de entre 12 y 20 años que asistan a educación media (pública)	Estímulo a la retención en educación media	¿ (2012)	Posterior al 2005 (2012)
Becas de boleto urbano	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	1772 (2009)	Previo al 2005
Becas de transporte interdepartamental	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	1941 (2009)	Previo al 2005
Becas de comedor universitario	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	1566 (2009)	Previo al 2005
Becas de Alojamiento	UDELAR	Problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	200 (2009)	Previo al 2005
Becas del fondo de Solidaridad	Fondo de Solidaridad	Problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria (Universitaria y Técnico Profesional)	6067	Previo al 2005
Educación Técnica Formación Profesional de Base. Plan 2007	ANEP	Jóvenes 15 a 20. Desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	6509	Posterior al 2005
Programa Impulso a la Universalización	ANEP	Jóvenes 12 a 18. Liceos de Ciclo Básico que presentan mayores dificultades socioeducativas (repetición y deserción )	Lograr mejoras en los aprendizajes / Evitar deserción	65000	Posterior al 2005
Programa Nacional de Educación y Trabajo - CECAP	MEC	Jóvenes 15 a 20 que no estudian ni trabajan	Inserción en el sistema educativo o en el mercado laboral	1500	Posterior al 2005
Programa de Aulas Comunitarias (PAC)	ANEP / MIDES	Jóvenes 13 a 16 Desvinculación o riesgo de desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	1480	Posterior al 2005
Programa Puente de Acreditación	ANEP / MIDES	Jóvenes 13 a 17 Desvinculación del sistema educativo formal (primaria)	Inserción y retención en el sistema educativo formal (finalización de primaria y estímulo a permanecer en la educación media)	89	Posterior al 2005
Compromiso Educativo	ANEP/MIDES	Adolescentes y jóvenes de educación media en riesgo de desvinculación del sistema educativo formal énfasis en aquellos que cursan 1er. año de educación media superior	Retención en el sistema educativo formal (completar educación media)	1659	Posterior al 2005

Fuente: Castillo et al. (2012) según base de Observatorio Social de Programas e Indicadores e información aportada por MIDES y MTSS.

## 8.4.2 Políticas de empleo (programas de Capacitación e inserción laboral)

### Diseño institucional y regulación

- Se creó dentro del MTSS la Unidad de Empleo juvenil (UEJ) en el año 2010, y en coordinación con el MIDES-INJU, cuyo propósito es aportar en el diseño, seguimiento, evaluación y articulación de políticas públicas en materia de trabajo y empleo juvenil.
- Diálogo Nacional por el Empleo en el año 2011, que tuvo un componente específico sobre empleo juvenil. En este espacio se logró convocar a todas las instituciones vinculadas a la temática, con el fin de lograr una articulación y coordinación entre las diferentes acciones relacionadas con el empleo en general, y en particular con el empleo juvenil. En este ámbito de negociación se alcanzaron una serie de acuerdos en los siguientes ejes temáticos: educación y formación profesional, orientación e intermediación laboral, calidad en el empleo y jóvenes emprendedores. A su vez los debates propiciados en dichos módulos estuvieron atravesados por otros que conforman la diversidad de problemas y necesidades de los jóvenes, tales como la perspectiva de género, la étnico-racial o la territorial. Los acuerdos alcanzados fueron incorporados como líneas de acción de la UEJ.
- Aprobación de la Ley N° 18.345, que regula a trabajadores privados, fundamentalmente en cuanto a licencias especiales, y donde se destaca la reglamentación de la licencia por estudio y por paternidad o adopción.
- Redacción de proyecto de Ley de Empleo Juvenil que pretende modificar la norma vigente (Ley N° 16.873) y que se presentaría a tratamiento del Parlamento durante el año 2012.

El Cuadro 3 presenta aquellos programas que tienen como objetivo principal la atención a alguna problemática relacionada con la inserción laboral de la población joven del país y los organismos responsables de esas intervenciones.

### Programas orientados a capacitación y/o inserción laboral

**Cuadro 3. Principales programas orientados a capacitación y/o inserción laboral de jóvenes**

Nombre del Programa	Organismo responsable
Primera Experiencia Laboral	MIDES
Programa Nexo	MIDES
PROJOVEN	INEFOP
Pasantías Laborales del CERP	ANEP
Departamento de Orientación e inserción laboral de Adolescentes	INAU
Formación y aprestamiento laboral del Adolescente	INAU

Fuente: Castillo et al. (2012) según base de Observatorio Social de Programas e Indicadores e información aportada por MIDES.

A continuación pasan a describirse los programas de capacitación y/o inserción laboral de la juventud uruguaya.

**Primera experiencia laboral.** Es un programa que ejecuta 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 de las y los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, especialmente de aquellos que provienen de hogares de bajos recursos. El programa brinda la posibilidad de tener una primera inserción laboral formal (aportando por primera vez al Banco de Previsión Social). El paso previo para el ingreso a la base de datos de este programa es participar en los Talleres de Orientación Ocupacional. Dichos talleres 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.

En el año 2011 el programa desarrolló las siguientes actividades:

- Se ejecutaron cuatro Talleres de Orientación Laboral descentralizados en Montevideo en el que participaron 96 jóvenes (55 mujeres, 41 varones).
- Se realizaron 22 Talleres de Orientación Laboral en la Casa del INJU que contaron con la coordinación de la Facultad de Psicología y con la participación de DESEM, PROJOVEN y el Banco de Previsión Social (BPS). Participaron 348 jóvenes (241 mujeres, 107 varones).
- En coordinación con la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y en el marco de la intervención “Conecta joven” se realizaron cinco cursos de formación en colocación de fibra óptica. Además de la empresa pública, el INJU articuló esta acción con INMUJERES, la División Laboral del INAU, la Secretaría Nacional de Drogas de la Presidencia de la República y el Portal Amarillo del MSP. Participaron 72 jóvenes (43 Varones, 29 Mujeres) de los cuales 23 lograron Inserciones laborales (13 varones y 10 mujeres).

**NEXO.** Se trata de un programa que surge por iniciativa del INJU – MIDES, sumándose a los avances interinstitucionales realizados en materia de empleo juvenil, complementando los esfuerzos con las entidades del sistema educativo tanto formal como no formal. El único requisito para inscribirse en la bolsa de trabajo es tener entre 18 y 29 años de edad. El programa ofrece servicios de orientación laboral individual y colectiva, la posibilidad de formación a través de acuerdos con entidades de capacitación, y el acompañamiento durante los primeros 90 días de la inserción.

El desarrollo del programa implica un trabajo continuado con empresas públicas o privadas, a las que se les ofrece un servicio de selección del personal, ayuda en aplicar instancias de capacitación del personal, tanto en educación formal como no formal, y **acceso a subsidios públicos** a través del *Programa Objetivo Empleo* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Por otra parte, también brinda subsidios sobre el salario de entre el 60 y el 80% de 2 Salarios Mínimos Nacionales (SMN), durante el plazo de vigencia del contrato y también subsidios para la capacitación a jóvenes.

**PROJOVEN.** El programa era implementado originalmente por la JUNAE, posteriormente pasó a depender del INEFOP y se propone apoyar a jóvenes de bajos ingresos en la mejora de sus oportunidades de empleo mediante procesos de capacitación laboral y articulándola con las demandas de recursos humanos de parte de empresas privadas. Pueden acceder al programa jóvenes que tengan entre 18 y 24 años que hayan abandonado el sistema educativo formal y que provengan de hogares de bajos ingresos. La capacitación laboral se ejecuta a través de Entidades de Capacitación (básicamente se trata de OSC).

A la población beneficiaria se le cubren todos los gastos de capacitación y se les brinda un viático para transporte durante el período que dura la formación. Todos los cursos incluyen un Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional que prepara a los y las jóvenes para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo.

El programa brindó 107 cursos a un total de 2.210 jóvenes en el año 2010<sup>27</sup>.

**Pasantías Laborales del CETP.** Este servicio dependiente del Programa de Gestión de Recursos Humanos del CETP 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.

En cuanto a sus resultados, en el año 2010 el programa logró incorporar a 650 estudiantes y/o egresados dentro del sector público y a 131 en empresas privadas; al tiempo que en el año 2011 las personas incorporadas fueron : 151 en el sector público y 293 en empresas privadas<sup>28</sup>.

**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.

En el año 2011 el programa trabajó con 388 jóvenes que fueron derivados o que por iniciativa propia se acercaron con inquietudes relacionadas a su inserción en el mercado de trabajo<sup>29</sup>. El servicio se centró en la orientación y reconocimiento de las habilidades requeridas para las diferentes áreas del mundo laboral, y vincularlas con la parte educativa. En cuanto al trabajo con estos jóvenes, algunos de ellos son derivados para la realización de una beca laboral; otros logran la inserción laboral en el mercado de trabajo y otros participan de los convenios laborales de la institución.

**Formación y aprestamiento laboral del Adolescente.** El programa brinda a adolescentes mayores de 16 años, vinculados al Sistema INAU, conocimientos en las habilidades básicas y apoyo en la formación profesional, mediante la modalidad de beca en el ámbito nacional.

---

<sup>27</sup> Se exponen cifras 2010 debido a que las cifras 2011 que logramos acceder no estaban completas.

<sup>28</sup> Información extraída de: <http://www.wix.com/becasyasantias/utu#!info-gral>

<sup>29</sup> Información extraída de: <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/daif.html>

Dentro de sus objetivos se encuentra procurar la inserción laboral de los beneficiarios 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.

Durante el año 2011 se trabajó con un total de 120 jóvenes, a los que se le otorgaron becas laborales en la institución, en tareas de apoyo administrativo, jardinería, comunicaciones, ayudante de cocina, taller de reciclaje, locomoción, reparación de PC. Se trabajó junto a DESEM, auspiciando emprendimientos empresariales con la Jefatura Departamental de Cerro Largo.

Se ha promovido la adecuación de los contratos de beca laboral al amparo de la Ley 18.046, lo que permite que en aquellos casos en que se justifique por razones de buen desempeño y según los estudios realizados por la persona, la recontractación por otro año.

**Todos estos programas tienen una cobertura de población efectivamente atendida muy baja en relación a la magnitud del problema que pretenden enfrentar.**

El conjunto de los programas reseñados atendió aproximadamente a un total de 3.820 jóvenes en un año. Como contrapartida, únicamente los jóvenes desocupados entre 18 y 29 años que se encuentran en el primer y segundo quintil de ingresos, de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares del año 2010, eran cerca de 25.000 personas. Este dato además no contempla a los jóvenes con empleos informales, muchos de los cuales podrían ser potenciales beneficiarios de estos programas. Podría decirse entonces que uno de los principales problemas de la oferta existente en materia de políticas de empleo para jóvenes radica en su débil incidencia sobre el conjunto de su población objetivo.

Por otro lado, tal el estado de situación mostrado, deberían pensarse programas que ofrezcan variantes específicas para diferentes conjuntos poblacionales según sus demandas particulares, como por ejemplo en relación al género. Particularmente en este caso, las mujeres jóvenes en situación de pobreza y que tienen hijos, son las que tienen, como se vio, las tasas más altas de inactividad como consecuencia de la realización de diversas tareas de cuidado del hogar y esta situación empeora en los restantes departamentos además de la capital.

También se desprende que parece existir cierto vacío de la oferta destinada a atender los problemas laborales de las personas que tienen entre 15 y 18 años de edad. Así, casi el 40% de los varones del Interior que están en ese tramo etario trabajan o buscan trabajo y este fenómeno está relacionado con su situación de pobreza (tanto de los de Montevideo como los del Interior), generándose así una fuerte desventaja para su futuro.

Si se piensa en términos de deber ser, la Ley de Educación establece como obligatoria la enseñanza media. Esto quiere decir que los y las jóvenes de entre 15 y 18 años deberían dedicarse al estudio y no ofrecer su fuerza de trabajo<sup>30</sup>. Si esto funcionara como lo establece el

---

<sup>30</sup> Tal como se estableció existe una fuerte relación entre el abandono de los estudios y el ingreso al mercado de trabajo.

deber ser, la tasa de actividad para este tramo etario debería tender a acercarse a cero, y no habría malos indicadores de empleo para el mismo, debido a que estos jóvenes se estarían formando para luego insertarse desde otra posición, más ventajosa, al mercado de trabajo.

Por último, otra problemática que interesa resaltar es que el 10 % de las personas inactivas que tienen entre 15 y 18 años ni estudian ni trabajan, situación que se agrava para las personas que tienen los menores niveles de ingreso, aunque es un fenómeno que los trasciende. Si bien en el último tiempo esta problemática ha estado en la agenda pública, hasta el momento sólo existen algunas intervenciones implementadas desde organismos de la educación, no existen políticas de empleo específicas para esta población.

#### **8.4.3 Relacionamiento entre oferta - demanda juvenil en políticas públicas destinada a abordar problemas en educación y trabajo**

Programas educativos (principalmente destinados a resolver los problemas de inserción y retención en el sistema educativo formal). Las principales brechas entre oferta y demanda son:

- escasa cobertura de los programas.
- Problemas de coordinación entre los mismos reforzados por la alta fragmentación institucional en el área educativa.
- Falta de sistemas de información agregados que permitan conocer las trayectorias educativas de los adolescentes y jóvenes.
- Dificultades que encuentran los jóvenes para articular las actividades laborales y educativas.

Programas laborales (principalmente capacitación e inserción laboral) Pretenden combinar, tanto la capacitación de los jóvenes, como el otorgamiento de facilidades para poder acceder a las primeras experiencias laborales. Mayoritariamente estos programas se encuentran radicados en Montevideo. Las principales brechas entre oferta y demanda son:

- oferta centrada en la primera incorporación al mercado laboral, pero en sectores pobres los jóvenes se insertan tempranamente en el mercado informal de empleo, y luego tienen grandes dificultades para mejorar sus condiciones de empleo.
- Escasa cobertura de los programas.
- Falta oferta específica para los colectivos que poseen los mayores niveles de inactividad: mujeres en situación de pobreza con hijos a cargo.
- Débil conexión de estos programas con otras áreas de política, fundamentalmente la culminación de las instancias de educación formal.

## Ejercicio de relacionamiento entre oferta - demanda juvenil

### Principales problemáticas identificadas en educación y trabajo según las poblaciones definidas en la Reforma Social

	Educación Secundaria	Educación Terciaria	Trabajo
<b>Universales</b>	Desvinculación temprana del sistema: el 39,7% de los jóvenes entre 18 y 29 años en Montevideo y el 22,2% en el Interior terminaron la educación media.	Dificultades en la articulación entre educación y trabajo	El 30% de los jóvenes del interior y el 20% en Montevideo en ese tramo etario trabajan o buscan trabajo
	Bajo nivel de egreso de la educación media superior en relación a los países de la región (31,7% )	Escaso vínculo entre área de formación de los jóvenes y la demanda de trabajo requerida por el mercado de empleo	
	Aspiraciones de los jóvenes no son cubiertas por el sistema educativo / Escaso interés en la oferta educativa	Rigideces en los planes de estudio de las carreras universitarias que impiden al estudiante diseñar su propia trayectoria de formación.	El 10 % de los jóvenes entre 15 y 18 años ni estudia ni trabaja
	Problemas de rezago: el 39,4% de los adolescentes de entre 15 y 17 años asiste a los cursos correspondientes a su edad.		Las tasas de desempleo en los menores de 25 años son mayores al promedio nacional
<b>Pobreza y vulnerabilidad</b>	Desigualdad en calidad de aprendizaje.	Importantes limitantes a su acceso: el 14,3% de la población joven asistió a la Universidad en el año 2010.	Una cantidad importante de los jóvenes entre 15 y 18 años de los tres quintiles más pobres trabajan o buscan trabajo (30% de los que residen en el interior y 25% de los que lo hacen en Montevideo). Esto se agudiza para los varones.
	La desvinculación en este grupo se explica en gran medida por la realización tareas de cuidados, por inserción en el mercado laboral o por dificultades económicas y de accesibilidad a los servicios		La inactividad por realización de los quehaceres del hogar es un fenómeno exclusivo de las mujeres pobres de 25 a 29 años, con un mayor sesgo en el interior.
			Más del 30% de los trabajadores en el segundo y tercer quintil de ingreso son informales
<b>Indigencia</b>	Iguales problemas que para las otras poblaciones, agravados.		Una cantidad importante de los jóvenes entre 15 y 18 años de los tres quintiles más pobres trabajan o buscan trabajo (30% de los que residen en el interior y 25% de los que lo hacen en Montevideo). Esto se agudiza para los varones.
			El 20% de los jóvenes entre 15 y 18 años del primer quintil que residen en Montevideo, y el 15% de los que lo hacen en el Interior ni estudia ni trabaja
			Las tasas de informalidad son mayores al 60% para los jóvenes de 19 a 29 años. Las mismas suben al 90% entre los jóvenes de 15 a 18 años. La tasa de subempleo es de 18% entre los 25 y 29 años.

#### **8.4.4 La estructura de protección social del Estado de Bienestar Uruguayo y la distribución etaria del Gasto Público Social**

Uruguay es considerado por la mayor parte de los analistas como un caso pionero en materia de protección social y construcción de un régimen de bienestar que ha sido caracterizado por parte de la literatura como de “Universalismo Estratificado”, junto a una serie de países dentro de los que se encuentran Argentina, Chile y Costa Rica. La apropiación del Estado de las principales políticas sociales – educación, salud y seguridad social – permitió, que estos países llegaran a alcanzar, hacia mediados del Siglo XX, una amplia cobertura de la población.

En materia de Gasto Público Social (GPS), Uruguay se ha destacado históricamente (y particularmente en la década de los noventa) por los altos niveles de GPS en relación al Producto Bruto Interno (PBI). En el año 2008, el GPS alcanzó una cifra histórica, llegando al 74,2% del Gasto Público Total, monto que se distribuía de la siguiente manera: un 50,8% estaba destinado a la Seguridad y Asistencia Social, el 20,6% se encontraba asignado a los Servicios de Salud y el 17,3% correspondía a inversión en Educación, como principales componentes. Es de destacar que casi el 70% del gasto destinado a Seguridad y Asistencia Social está imputado a Jubilaciones y Pensiones. Esta distribución de recursos refleja la estructura demográfica envejecida de nuestro país. La concentración a la pobreza en las poblaciones más jóvenes, muestra también el sesgo pro-adulto del gasto.

En lo que respecta a la educación, desde el período de facto se produjo una reasignación del Gasto Público Social en detrimento de esta área de política, que tuvo como consecuencia que durante el 2002-2004 apenas un 3,2% del GPS como porcentaje del PBI fuera asignado a la educación. Estos valores se mantenían netamente por debajo de los países de la región como Chile (4,0%), Argentina (4,2%) o Cuba (12,3%).

#### **8.4.5 Reformas estructurales y protección de los jóvenes**

##### **Plan de Equidad – Asignaciones Familiares (2008)**

Tuvo dentro de sus principales objetivos corregir o atenuar una serie de desigualdades sociales fuertemente arraigadas en el país. Para alcanzar este fin, uno de los principales medios consistió en la reorientación del GPS para revertir las grandes brechas en relación a las diferentes generaciones. Así, en aras de mejorar la situación de las personas de menor edad, se amplió el régimen de Asignaciones Familiares en el año 2008<sup>31</sup> mediante un componente no contributivo y la extensión de la prestación a las personas menores de 18 años. Sin embargo, en lo que refiere particularmente a los jóvenes, el impacto del Plan de Equidad es bajo ya que únicamente le estaría llegando a los que están comprendidos entre los 14 y 18 años, y a aquellos hogares de jefatura joven con menores a cargo.

---

<sup>31</sup> A través de la Ley 18.227.

## **Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)**

Esta iniciativa trajo aparejados diversos cambios en los diferentes componentes del sistema: el modelo de financiamiento, gestión y provisión de la atención médica, a partir de una reorientación hacia la atención primaria y la prevención.

En cuanto a sus impactos, la reforma incluyó dentro del Fondo de Cobertura de Salud, FONASA, a un número importante de personas, como los hijos y cónyuges de los trabajadores formales, que anteriormente debían cubrir su atención sanitaria mediante el pago directo. La salud tuvo un fuerte impacto sobre todo en la reducción de los niveles de pobreza, pero que no fueron homogéneos para la categoría “joven”, ya que las personas de alrededor de los 25 años es en la edad que se encuentra una de las mayores concentraciones de “perdedores” de la reforma. Esto se podría explicar fundamentalmente por los niveles de actividad, ingreso y situación familiar: sus ingresos todavía no son muy altos, y al no tener hijos, en líneas generales, no reciben el beneficio de estas incorporaciones al Seguro Nacional de Salud.

Considerando específicamente a los jóvenes, no fue el colectivo priorizado en el período 2005-2010. Aproximadamente el 7% de la reducción de la pobreza entre los menores de 30 años puede ser imputada al efecto de estas reformas.

## Bibliografía

CEPAL (2008): “Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar”. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2008): “Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar”. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010). *Boletín Observatorio Demográfico N° 7. Proyección de población.*

CEPAL y OIJ (2004) *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*

Jacinto Claudia(2008) “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral” en Revista del Trabajo Año 4, Número 6, Agosto Diciembre 2008.

Marcelo Castillo (Coord.), Guillermo Fuentes, Miguel Lorenzoni, Julia Pérez, Martín Sanguinetti (2012). “Relevamiento de políticas y Programas para Jóvenes en Uruguay” . MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL/INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (INJU) - BANCO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO (BID)

Marcelo Castillo (Coord.), Guillermo Fuentes, Miguel Lorenzoni, Julia Pérez, Martín Sanguinetti (2012). “Relevamiento de políticas y Programas para Jóvenes en Uruguay” . MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL/INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (INJU) - BANCO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO (BID)

OIT (2010) “Trabajo decente y juventud”

OIT (2011) “*Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y principales intervenciones*”.

OIT/Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, Argentina (2011) “Mas y mejor trabajo para todos del programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes” Cuaderno de Trabajo Programa CEA 2011.

PISA (2009): Informe final de resultados en página electrónica: <http://www.oecd.org/document/> Diciembre 2011.

PISA (2009): Informe final de resultados en página electrónica: <http://www.oecd.org/document/> Diciembre 2011.

PNUD (2009): “Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR 2009 – 2010. Innovar para incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano”. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

PNUD (2009): “Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR 2009 – 2010. Innovar para incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano”. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Weller Jurgen (2008) “Oportunidades y obstáculos. Las características de la inserción juvenil en las economías de expansión” en Revista del Trabajo Año 4, Número 6, Agosto Diciembre 2008.