

**JUVENTUD
e INFORMALIDAD**



Organización
Internacional
del Trabajo

La informalidad
en el empleo juvenil

FORMALIZANDO representa una
LA INFORMALIDAD preocupación
JUVENIL Experiencias innovadoras doble
en Uruguay

para la agenda de
desarrollo de Uruguay.

Al desafío de brindar
a la nueva fuerza laboral
un lugar activo
en el mercado de trabajo
se agrega el de garantizar
que el mismo reúna
los atributos
de un
trabajo
decente

■ ■ ■



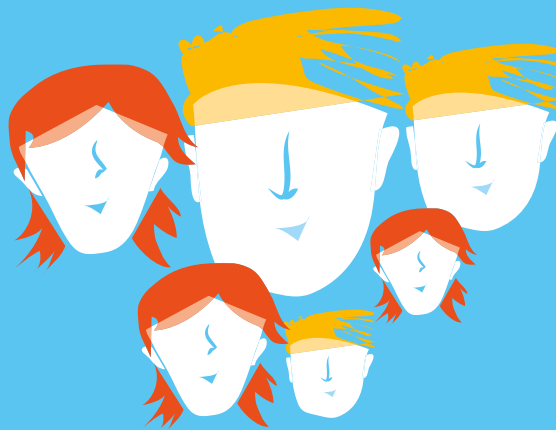
FORLAC
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



ÍNDICE

PRÓLOGO	4
INTRODUCCIÓN	6
1. La evolución de la inserción laboral de los jóvenes	7
1.1 El mercado laboral en la última década	7
1.2 La inserción laboral de los jóvenes	10
1.3 En resumen	14
2 Políticas activas de empleo	15
2.1 Negociación colectiva	15
2.2 Reforma tributaria	16
2.3 Promoción de inversiones productivas	16
2.4 Política fiscal	17
2.5 Programas dirigidos a mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas	17
2.6 Adecuación de los programas de la seguridad social	19
3 Políticas de empleo para el Trabajo Decente de la juventud	25
3.1 Programa: Yo estudio y Trabajo	25
3.2 Programa: Jóvenes en Red	26
3.3 Programa de capacitación laboral (PROJOVEN)	27
3.4 Ley de licencia maternal, paternal y parental	28
3.5 Ley de empleo juvenil	28
3.6 En resumen	31
4 Comentarios finales	32
BIBLIOGRAFÍA	35

RECONOCIMIENTOS

El Informe fue coordinado por Gonzalo Graña, funcionario de la OIT en Uruguay y por Guillermo Dema, Especialista de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe en Trabajo Infantil y Empleo Juvenil, quienes a su vez tuvieron a cargo la edición final del documento. No obstante, sin el esfuerzo colectivo de varias personas este Informe no hubiese sido posible.

La investigación y sistematización fue llevada a cabo, a iniciativa de la OIT, por Gabriel Lagomarsino y Paola Cazulo quién a su vez realizó el procesamiento de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Ursula Carrascal ayudó en las labores de pre edición y en la consolidación de la bibliografía, Carola González y Mariella Mujica tuvieron a cargo la diagramación y María Lucía Vizquerra facilitó todo el proceso administrativo.

PRÓLOGO

La creación de oportunidades de trabajo decente para jóvenes es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar los países de América Latina y el Caribe. En la actualidad hay alrededor de 108 millones de personas entre 15 y 24 años en esta Región. De ellos, poco más de la mitad forman parte de la fuerza laboral.

Cuando los jóvenes trabajadores inician su vida productiva el primer obstáculo a superar es el de un desempleo elevado, con tasas que son de dos a cuatro veces superiores a las de los adultos en esta Región. Con demasiada frecuencia salen en busca de un trabajo y vuelven a sus casas desilusionados sin conseguir nada.

Paro el panorama laboral de los jóvenes es aún más complejo. Cuando finalmente logran conseguir un empleo suele ser en la informalidad, con malas condiciones laborales, inestabilidad, bajos salarios, sin protección ni derechos. En la actualidad son informales seis de cada 10 nuevos trabajos disponibles para los jóvenes latinoamericanos y caribeños.

Al menos 27 millones de jóvenes que ya están insertos en el mercado laboral deben conformarse con estos empleos de mala calidad.

La informalidad es un problema grande y persistente en esta región. La tasa general, incluyendo jóvenes y adultos, es de casi 48% de los ocupados. Aunque se trata de un fenómeno heterogéneo, en el cual conviven diversas realidades, los datos recopilados demuestran que hay un fuerte vínculo entre informalidad, pobreza y exclusión social. De hecho, la tasa de informalidad sube hasta casi 75% entre los trabajadores de menores ingresos.

Entre los jóvenes la informalidad supera el 55% y esto es preocupante pues contribuye a generar desaliento y frustración entre quienes sienten que no encuentran las oportunidades que se merecen. Estamos frente a la generación más educada que hayamos tenido, en países donde la pobreza se ha reducido. Pero estas mejorías no son evidentes para los jóvenes que salen en busca de un empleo digno.

Esto tiene repercusiones sociales, económicas y políticas, ya que se puede traducir en situaciones de cuestionamiento del sistema, inestabilidad y marginalización que pueden afectar la gobernabilidad. El potencial de los jóvenes trabajadores no es aprovechado adecuadamente para el progreso económico. Y también hay cerca de 20 millones que prefieren quedarse en sus casas sin ocupación ni estudio.

El desafío del empleo juvenil forma parte de la agenda en muchos países en esta región. Está instalado en el debate político, en las discusiones sobre la realidad socioeconómica. En muchos países se han tomado medidas que tienen que ver con la informalidad y con los jóvenes.

Además de las estrategias que apuntan directamente al empleo juvenil, un significativo número de países han desarrollado y perfeccionado acciones contra la informalidad del empleo impulsando desde mejoras en la productividad y facilidades para la regularización hasta garantías de coberturas sociales a las personas más allá de la tenencia de un empleo formal.

Este documento presenta una breve caracterización de la cara joven del empleo informal en América Latina y el Caribe destacando similitudes y discrepancias entre los países. La sección siguiente describe y analiza las iniciativas de política pública más notorias ejecutadas en varios países de la región, identificando aspectos innovadores y aprendizajes. Por último, se presentan orientaciones de política.

El objetivo es contribuir con la búsqueda de las soluciones más efectivas para abordar el desafío del empleo juvenil. La creación de más y mejores empleos para los jóvenes surge como un imperativo si queremos avanzar en la construcción de economías más sólidas y sociedades más justas.

Elizabeth Tinoco

ADG

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Internacional del Trabajo

Lima, abril de 2015

INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013)¹ ha señalado las mayores dificultades que tienen los jóvenes en lograr una inserción laboral plena en concordancia con los principios del Trabajo Decente. Lo cual es considerado como un desafío político de primer orden para América Latina y el Caribe.

En Uruguay las condiciones de empleo han evolucionado favorablemente desde el año 2005 hasta el presente. Los indicadores del mercado laboral señalan una tendencia firme en este período, con incrementos de la tasa de actividad, crecimiento del empleo y significativas caídas del desempleo y de la informalidad de los puestos de trabajo². Dichos progresos se han dado en el marco de crecimiento económico, de los más altos y prolongados que se tengan en los registros históricos del país, con incrementos del Producto Bruto Interno (PBI) real que promediaron el 5,5% anual.

A su vez, el período que comenzó en el año 2005, supuso un viraje hacia políticas activas de empleo, abordadas desde un enfoque integrado como el que se señala en un documento de la OIT (2014)³. La concepción de la conducción política del país queda expresada en uno de los documentos que presentó el Gobierno al Diálogo Nacional sobre el Empleo⁴:

“... es necesario la creación de un entorno favorable para el desarrollo productivo con más empleo, y empleo de mayor calidad. Esto supone apuntar, entonces, a la consolidación de una matriz productiva que genere más y mejor empleo. Y en este sentido, la coordinación, coherencia y articulación de las políticas vinculadas al empleo con las políticas productivas y económicas, o con otras políticas públicas, es fundamental. El empleo no puede ser un efecto esperado de las políticas productivas y económicas, sino que debe ser un objetivo explícito de estas. El pleno empleo y el empleo productivo debe ser algo primario incorporado en la etapa de formulación de políticas y en la evaluación de la elección de políticas”.

En el Diálogo Nacional la problemática del empleo juvenil fue tratada como un eje específico entre los cinco en los que se organizó la temática abordada. Allí se arribaron a una serie de acuerdos respecto al empleo juvenil, que tuvieron consecuencias prácticas en cuanto a acciones programáticas y nueva normativa.

En este Informe se realiza una descripción de la evolución del empleo juvenil en la última década en Uruguay y de las políticas públicas destinadas al logro del Trabajo Decente en este sector de la población, con énfasis en las acciones destinadas a la formalización del empleo juvenil y los resultados alcanzados.

1 Informe de Trabajo Decente y Juventud en América Latina y el Caribe.

2 En este documento se utiliza el concepto de empleo informal adoptando la definición de la XVII de la Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET) que incorpora el seguimiento a formas de empleo que se encuentran al margen del conjunto de derechos socioeconómicos laborales definidos en la legislación nacional, siendo uno de ellos el no pago de la contribución a la seguridad social, siendo esta variable la que se tiene en cuenta a la hora de establecer una definición operativa para dimensionar la magnitud del empleo informal.

3 Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe.

4 En el año 2011 se realizaron varias instancias del Diálogo con la participación del gobierno y los sectores gremiales de empresarios y trabajadores. Sus objetivos generales fueron: 1.- La profundización del diálogo social y su consolidación como práctica política permanente. 2.- El logro de acuerdos lo más amplios posibles en torno a la formulación y aplicación de políticas de empleo que sean funcionales a la sostenibilidad del proceso de desarrollo y crecimiento económico con Trabajo Decente.

En la sección 2 se describe la evolución del empleo juvenil en la última década. Para realizar este análisis se realizó un procesamiento específico de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) que abarca el período 2004-2013.

Se optó agrupar a los jóvenes en dos franjas de edad. Una primer franja que abarca al tramo de edad que va desde los 15 años hasta los 19 y una segunda que va desde los 20 años hasta los 24. Las características de la inserción laboral de estos grupos se las comparó con las del grupo de 25 años y más. Los resultados indican que la partición realizada en los dos grupos de jóvenes es pertinente ya que las características de la inserción laboral de ambos difieren en grado importante.

En la sección 3 se repasan las políticas públicas de empleo para la población en general, destinadas a influir en las mejores condiciones de empleo de la población en general, en particular en la formalización del empleo, se pone el foco en como dichas políticas alcanzaron al sector de la juventud.

La sección 4 está dedicada a las políticas públicas específicas destinadas al logro de la meta del Trabajo Decente para los jóvenes.

Finalmente en la sección 5 se realizan los comentarios finales.

1 | La evolución de la inserción laboral de los jóvenes

La información que se brinda en esta sección se construyó a través del procesamiento de los microdatos de la ECH de INE. Dicha encuesta es representativa de todo el país, sector urbano y rural, a partir del año 2006, y únicamente del sector urbano en los dos primeros años⁵.

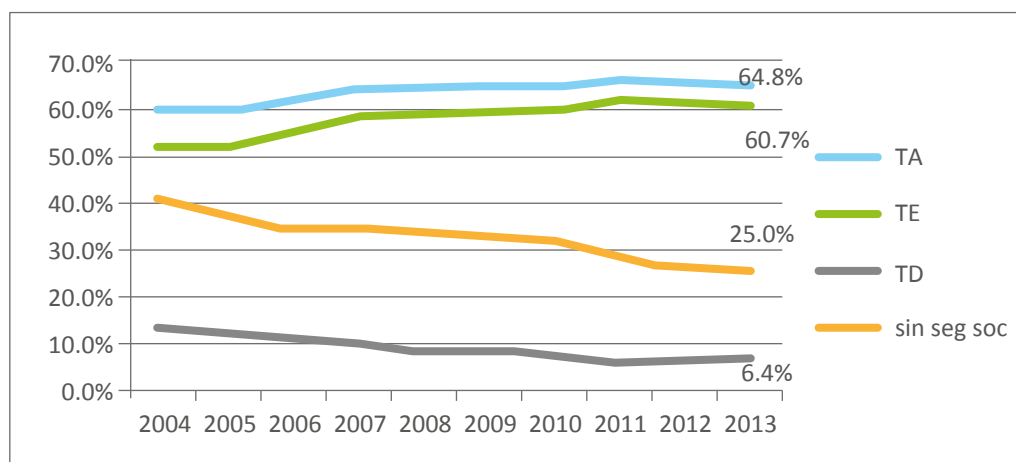
1.1 | El mercado laboral en la última década

En el total del recorrido del período se dio un crecimiento de la tasa de actividad, acompañado de un incremento de la tasa de empleo aun mayor (9 puntos porcentuales) y un descenso de la tasa de desempleo la que disminuyó a la mitad. Por otra parte en el año 2013 la proporción de las personas ocupadas informales disminuyó 37,6% comparada con el año 2004. Ver gráfico 01.

La evolución del empleo por categoría ocupacional muestra que los cambios más significativos se producen en los incrementos de la participación de las categorías asalariados privados (5,1 puntos porcentuales) y los trabajadores por cuenta propia con local (3,7 puntos porcentuales), en desmedro de los trabajadores del sector público (-3 puntos porcentuales) y los trabajadores por cuenta propia sin local (-6,7 puntos porcentuales).

⁵ La ECH abarca el universo de todo Uruguay a partir del año 2006, previamente su alcance se restringía al sector urbano, que era representativa del 87% del conjunto de la población, dada las características urbanas del país. Para fines del Informe se optó por incluir los dos años primeros por la razón del interés que presenta contar con un año base previo al giro en las políticas en lo que respecta al mercado laboral en particular.

GRÁFICO 01: Evolución de indicadores del mercado laboral uruguayo. Población de 15 años y más. Período 2004-2013.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

La caída de la informalidad (Cuadro 01) de los asalariados privados (mayor al 50%) sumado al peso que tiene esa categoría en el total de ocupados, incluso creciente, explica la caída de 15,1 puntos porcentuales de la informalidad total, su incidencia es de casi dos terceras partes de dicha caída. La segunda categoría de mayor incidencia es la de los trabajadores por cuenta propia sin local, no porque haya disminuido la informalidad en ella que incluso aumentó levemente, sino por la pérdida significativa de su participación en el empleo total.

CUADRO 01: Incidencia⁶ por categoría ocupacional en la disminución de la informalidad. Población de 15 años y más. Diferencia entre el año 2004 y el año 2013.

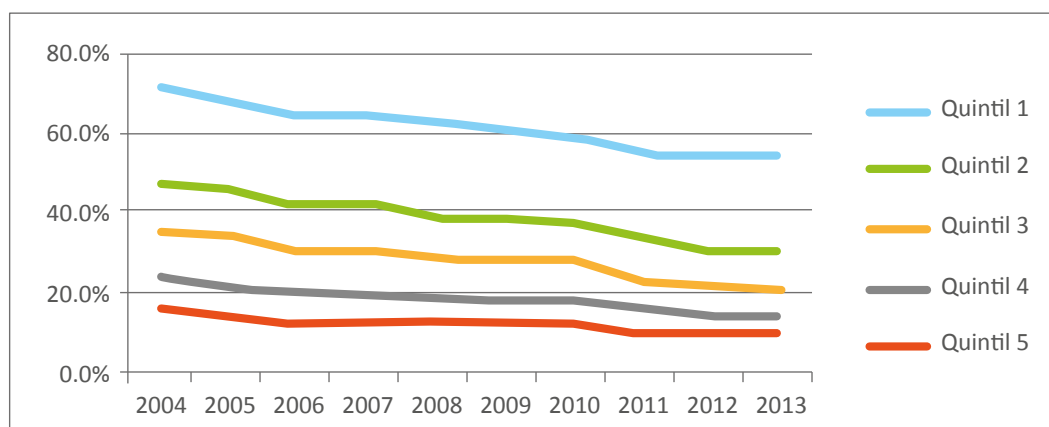
2004				2013			2004-2013
Categoría de ocupación	% ocup	% inf	incidencia	% ocup	% inf	incidencia	Disminución
Asalariado privado	52,6%	36,0%	18,9%	57,7%	16,0%	9,2%	9,7%
Asalariado público	17,7%	1,3%	0,2%	14,7%	0,0%	0,0%	0,2%
Cooperativista	0,3%	34,1%	0,1%	0,1%	6,7%	0,0%	0,1%
Patrón	3,5%	19,6%	0,7%	4,9%	13,6%	0,7%	0,0%
Cuenta propia sin local	9,2%	93,4%	8,6%	2,5%	94,9%	2,3%	6,3%
Cuenta propia con local	15,2%	68,1%	10,3%	18,9%	63,6%	12,0%	-1,7%
Miembro del hogar no remunerado	1,6%	82,2%	1,3%	1,1%	72,1%	0,8%	0,5%
Programa Público de empleo	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	4,4%	0,0%	0,0%
Total	100,0%		40,2%	100,0%		25,0%	15,1%

Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

⁶ Se obtiene la incidencia de cada categoría como el producto de la participación de la misma en los ocupados totales multiplicado por el porcentaje de trabajo informal en esa categoría.

La agrupación de los ocupados por quintiles de ingresos de los hogares⁷ (Gráfico 02) muestra una clara asociación de mayores niveles de ingresos con menores niveles de informalidad. También se constata que la tendencia de la disminución de la falta de cobertura de seguridad social es un proceso que ha permeado a todos los niveles de ingresos.

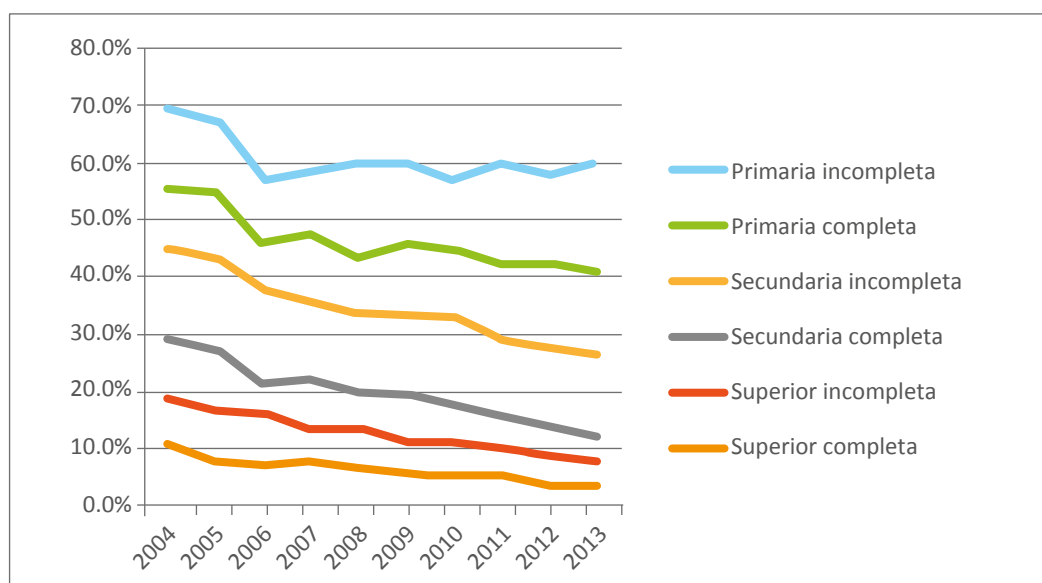
GRÁFICO 02: Porcentaje de ocupados informales por quintil de ingresos per cápita. Población de 15 años y más. Período 2004-2013.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Si comparamos por nivel educativo (Gráfico 03), se comprueba una correlación inversa entre nivel educativo y el porcentaje de informalidad de los ocupados. Asimismo, puede apreciarse que la disminución de la informalidad alcanza a los diversos niveles educativos, excepto en los niveles inferiores donde dicha disminución permanece estancada.

GRÁFICO 03: Porcentaje de ocupados informales por nivel educativo. Población mayor de 14 años.



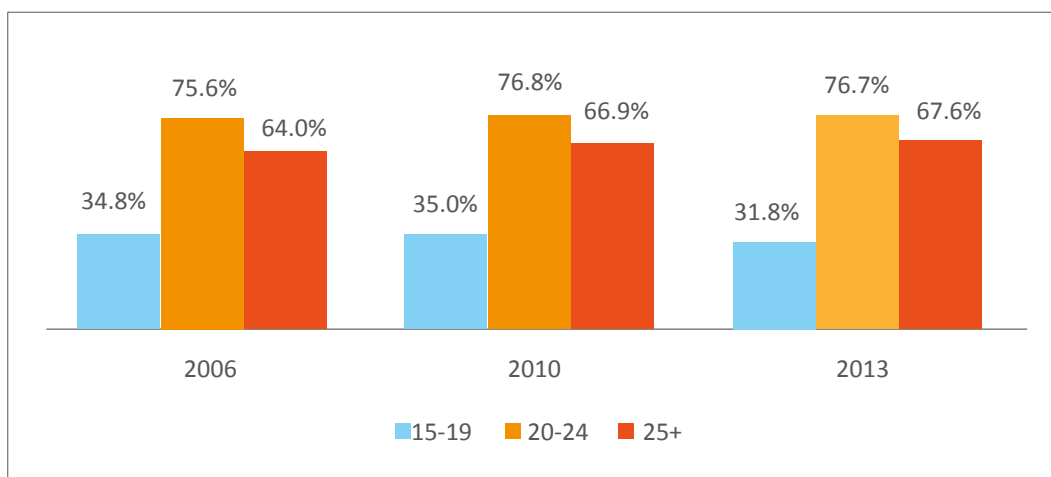
Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

⁷ Los quintiles de ingreso se construyen en función del ordenamiento del ingreso per cápita del hogar. Dicho ingreso corresponde al ingreso total del hogar con valor locativo, es decir, considerando el valor o pago de la vivienda.

1.2I La inserción laboral de los jóvenes

Se pueden observar diferencias importantes de las tasas de actividad entre las dos categorías de jóvenes definidas: en el tramo de entre 15 y 19 años de edad es cercana a la mitad, que en el tramo de entre 20 y 24. Ver Gráfico 04.

GRÁFICO 04: Tasa de actividad por grupos de edades para años seleccionados.

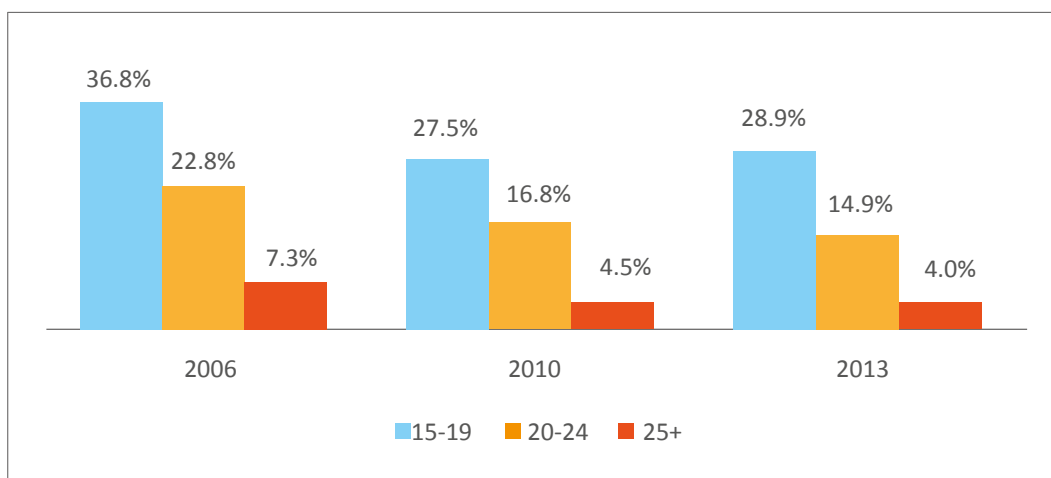


Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Los jóvenes en el tramo de edad de 20 a 24 años tienen una tasa de actividad mayor que las que pertenecen al grupo de 25 años y más, seguramente explicado por el descenso de la tasa de actividad del último grupo en las edades más avanzadas, como consecuencia del retiro del mercado laboral una vez alcanzada la jubilación.

La tasa de actividad de los más jóvenes desciende en los últimos años, cerca de los 3 puntos porcentuales, lo que podría estar indicando una mayor preferencia por la permanencia en el sistema educativo en ese tramo de edad, lo cual estaría confirmado por el crecimiento de la escolarización observado en esas edades.

GRÁFICO 05: Tasa de desempleo por grupo de edades para años seleccionados.

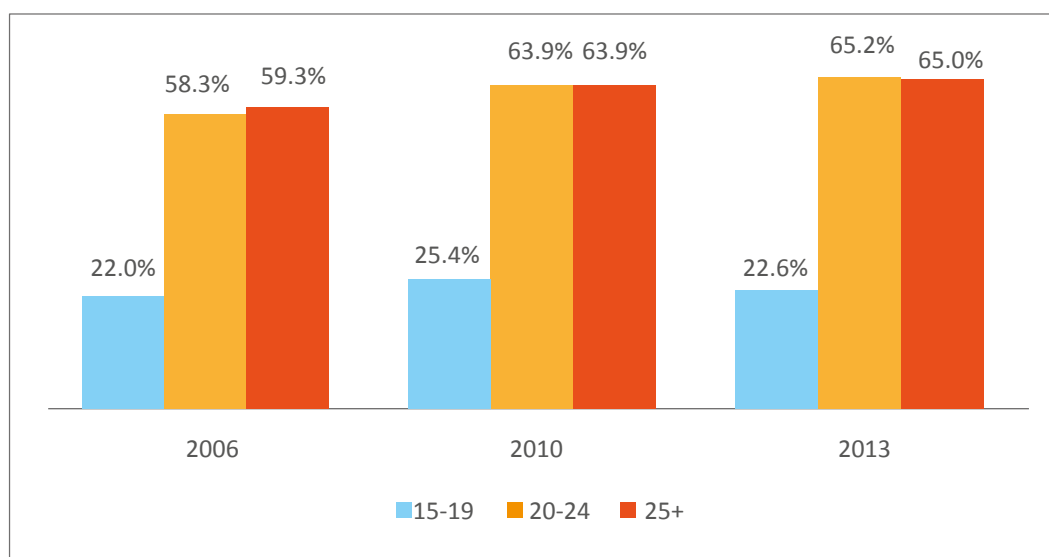


Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

La tasa de desempleo (Gráfico 05) muestra una relación inversa con la edad y una distancia apreciable entre los tres tramos de edades.

El grupo de jóvenes de más edad presenta una tasa de empleo casi idéntica al grupo de las personas de 25 años y más de edad, se compensan la mayor tasa de actividad del primer grupo con la menor tasa de desempleo del segundo. Existe una gran distancia de ambos grupos con la franja de edad de los más jóvenes, cercana al triple en el año 2013. Ver gráfico 06.

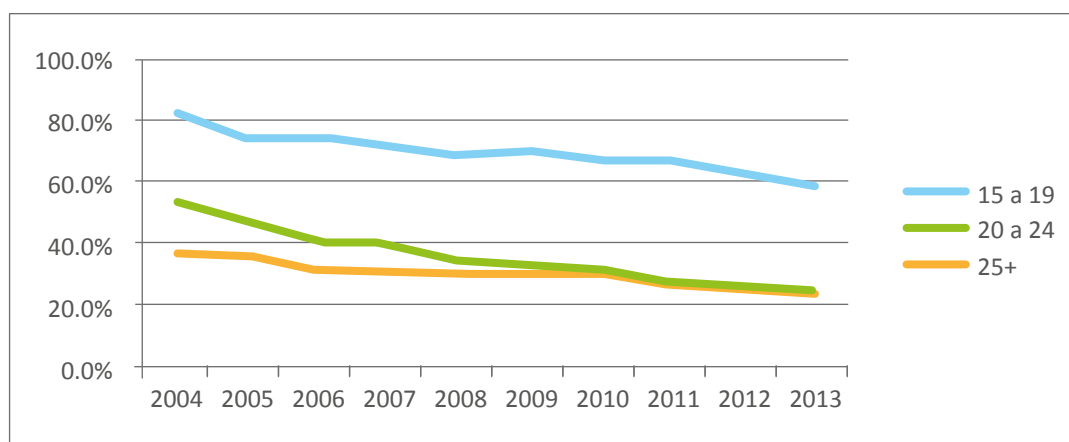
GRÁFICO 06: Tasa de empleo por grupo de edades para años seleccionados.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

La informalidad ha tenido una tendencia firme al descenso para los tres grupos de edades (Gráfico 07). Para los jóvenes situados en el estamento de 20 a 24 años dicho descenso ha sido más pronunciado que para los otros tramos de edad, a tal punto que la brecha que los separaba con el grupo de mayor edad (16 puntos porcentuales en el año 2004) se cerró prácticamente a cero. La brecha del grupo de los más jóvenes respecto a los otros dos grupos sigue siendo muy importante en el año 2013, de aproximadamente 143%.

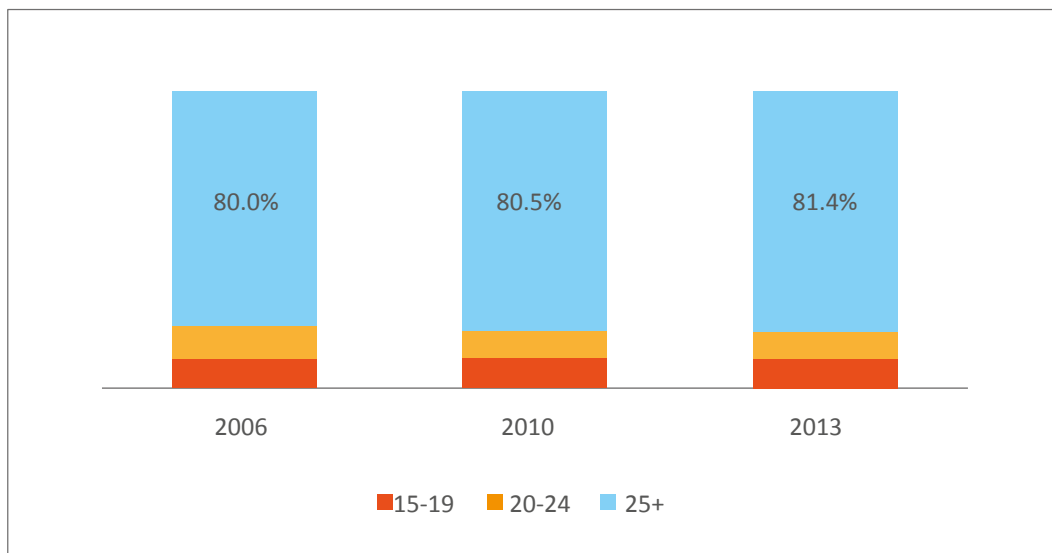
GRÁFICO 07: Porcentaje de ocupados informales por tramos de edad. Período 2004-2013.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

El peso de los ocupados jóvenes informales (Gráfico 08) en el total de los ocupados informales presenta una tendencia levemente decreciente en los últimos años y cercana a los 20%, con participación similar para los dos grupos de jóvenes.

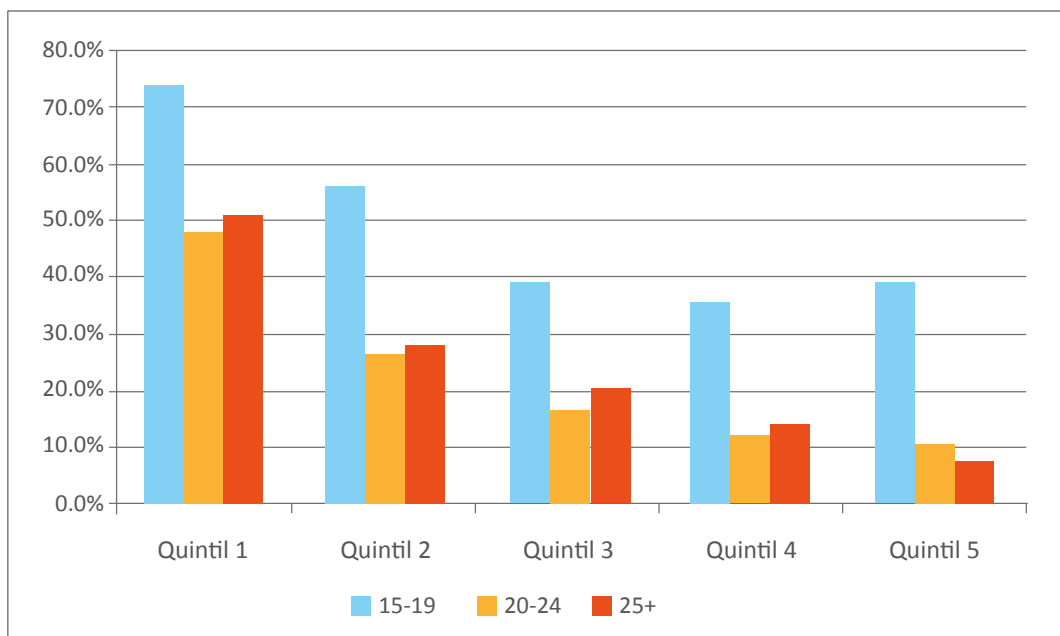
GRÁFICO 08: Porcentaje de ocupados informales por grupos de edades en el total de ocupados informales. Años seleccionados.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Para los tramos de edad segundo y tercero se cumple lo observado para el total de los ocupados: la informalidad descende en la medida que el nivel de ingresos aumenta. Para el grupo más joven, la informalidad descende hasta el tercer quintil, pero luego permanece en niveles similares a las de éste. Los porcentajes de trabajo informal son similares para los tramos de edad de 20-24 y 25 años y más para todos los quintiles de ingresos y mayores para los jóvenes del tramo de 15-19. Ver Gráfico 09.

GRÁFICO 09: Porcentaje de ocupados informales por grupos de edad y quintil de ingresos. Año 2013.

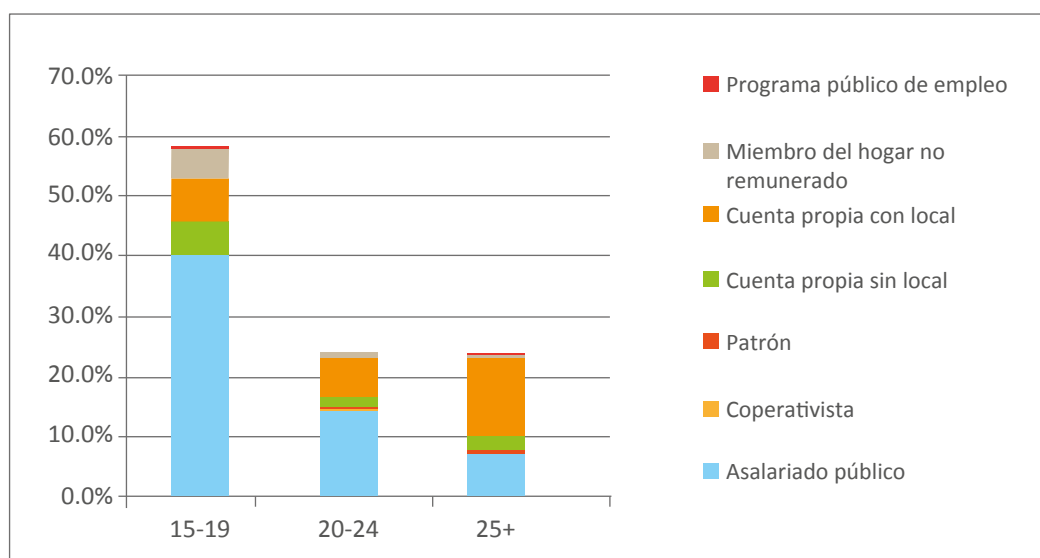


Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

La categoría ocupacional asalariados privados explica la mayor parte de la informalidad en los tramos de edad de los jóvenes, mientras que la categoría cuenta propia con local es la que prevalece para los trabajadores de 25 años y más de edad.

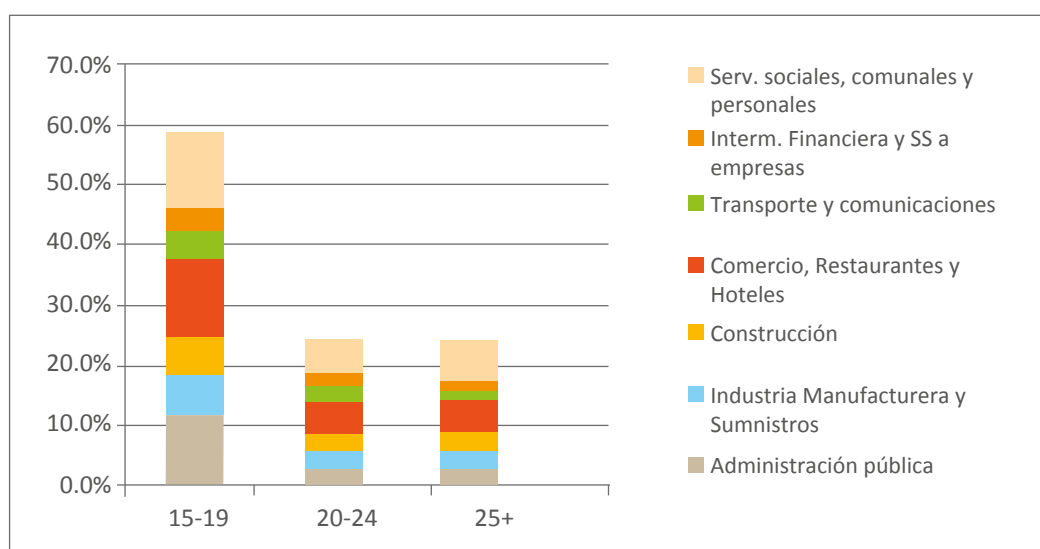
En el tramo más joven se destaca la alta participación del sector primario en comparación con los otros tramos, además del mayor nivel de informalidad en general de cada sector de actividad. No se encuentran diferencias significativas entre las dos otras categorías de edades. Ver Gráficos 10 y 11.

GRÁFICO 10: Contribución a la informalidad por grupos de edades y categoría ocupacional, año 2013.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

GRÁFICO 11: Contribución a la informalidad por grupos de edades y sector de actividad. Año 2013.



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Para los distintos grupos de edades, las tasas de actividad y de empleo (Cuadro 2) son más altas para los hombres (H) que para mujeres (M) y las tasas de desempleo son mayores para las mujeres que para los hombres. Sin embargo, las mujeres no resultan más desfavorecidas que los hombres en el caso del trabajo informal.

CUADRO 02: Indicadores del mercado laboral según género. Años seleccionados.

Año 2006	15-19		20-24		25 y más	
Edad						
	H	M	H	M	H	M
Tasa de actividad	42,2%	27,3%	85,7%	65,5%	76,9%	53,4%
Tasa de empleo	28,8%	15,1%	70,4%	46,4%	73,2%	47,9%
Tasa de desempleo	31,8%	44,6%	17,9%	29,2%	4,8%	10,2%
% de informalidad	73,4%	72,4%	40,3%	41,4%	30,8%	33,1%

Año 2013	15-19		20-24		25 y más	
Edad						
	H	M	H	M	H	M
Tasa de actividad	39,3%	24,1%	85,5%	67,7%	79,1%	57,7%
Tasa de empleo	29,7%	15,4%	75,6%	54,6%	77,0%	54,6%
Tasa de desempleo	24,5%	36,2%	11,6%	19,3%	2,7%	5,4%
% de informalidad	59,6%	55,9%	24,6%	23,2%	23,7%	23,7%

Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

1.3.1 En resumen

Durante el período 2005–2014, el mercado laboral uruguayo ha tenido un desempeño favorable: han crecido la tasa de actividad y la tasa de empleo, la última aun con mayor intensidad; la tasa de desempleo ha bajado a la mitad. La proporción de los ocupados informales respecto al total de ocupados ha caído desde el 40,2% en el año 2004 al 25% en el año 2013. Fue un período con importante crecimiento del PBI, 5,5% promedio anual en términos reales, también fue un período de políticas activas de empleo, las cuales abordaremos en las secciones siguientes.

La categoría ocupacional que ha liderado el descenso del trabajo informal ha sido la de los asalariados privados, con un peso creciente en el total de los ocupados, lo que explica las dos terceras partes de la disminución del empleo sin la protección de la seguridad social. La informalidad descende para todos los estamentos de ingresos y los distintos niveles educativos, excepto para los ocupados que no han finalizado primaria completa.

La edad establece diferencias. La evidencia estadística muestra que existen contrastes significativos entre los jóvenes, según pertenezcan al primer tramo de edad (de 15 a 19 años) o al segundo (de 20 a 24 años). En varios aspectos las características de este segundo grupo se asemejan más a las del tramo de edad de 25 años y más que a las del primer grupo.

La tasa de actividad de los jóvenes del segundo tramo de edad es mayor que las de las personas de 25 años y más. La de los jóvenes del primer tramo muestra un retroceso en los últimos años y se ubica cercana al 32% en el año 2013. Las tasas de empleo del segundo y tercer tramo de edad son similares y ambas superiores casi tres veces a las del primer tramo. La tasa de desempleo es decreciente con los tramos de edad.

El análisis estadístico confirmó el rostro de la informalidad tantas veces validado en estudios que se han ocupado del tema: crece cuando las personas tienen menos ingresos monetarios, niveles

educativos y edad. Es mayor cuando las personas se insertan en el mercado laboral en la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia.

El porcentaje de los jóvenes dentro del total de los ocupados informales se ha ubicado con valores cercanos al 20% en la última década. El descenso del porcentaje del trabajo informal ha abarcado a todos los tramos de edad. Dicho descenso ha sido más importante en el segundo tramo, en el año 2004 era de 16 puntos porcentuales por encima de la del tercer tramo y en año 2013 no existían diferencias entre ambos. En ese año los jóvenes entre 15 y 20 años tenían un porcentaje de informalidad 143% superior a la de los otros dos grupos de edades.

La informalidad disminuye en la medida que nos desplazamos hacia quintiles de ingresos superiores para los tramos de edad segundo y tercero. Sin embargo, para el tramo de edad de los más jóvenes permanece en niveles similares a partir del tercer quintil.

La categoría ocupacional de mayor incidencia en la informalidad es la de los asalariados privados para los dos tramos de edad de los jóvenes, para los ocupados de 25 años y más la categoría que tiene mayor incidencia es la de los trabajadores por cuenta propia con local. Por sector de actividad no se encuentran diferencias significativas entre el segundo y tercer tramo de edad. Para el grupo más joven, además del mayor nivel de informalidad en cada categoría, resalta la mayor participación del sector primario.

La población femenina presenta indicadores de inserción laboral desfavorables respecto a la población masculina. Menores tasas de actividad, aunque crecientes con más intensidad que la de los hombres en la década, menores tasas de empleo y mayores tasas de desempleo. Ello es así para todos los tramos de edad. Sin embargo, el porcentaje de informalidad de la población femenina es similar a la de la masculina para todos los tramos de edad.

2 | Políticas activas de empleo

Esta sección contiene un panorama de las políticas desarrolladas destinadas a mejorar la cantidad y calidad del empleo en Uruguay, incluido el proceso de formalización, con incidencia en todas las edades, incluidas las que pertenecen a la juventud. Su presentación sigue un documento publicado por OIT (2013)⁸, resumiendo el panorama brindado en dicho documento y adicionalmente se identifica el impacto de dichas políticas en la formalización del empleo de los jóvenes cuando los datos disponibles lo permiten.

2.1 | Negociación colectiva

A partir del año 2005 el Estado uruguayo se planteó retomar la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios con el fin de reequilibrar el poder relativo de los actores del trabajo. Estas instancias no se promovían desde el año 1992.

Se convocó a los sectores de trabajadores y empresarios utilizando, en una primera etapa una ley de 1943 y a partir del año 2009 se introducen modificaciones propiciadas con una nueva ley de negociación colectiva. En ella se definen tres niveles de negociación: el Consejo Superior Tripartito, los Consejos de Salarios por rama de actividad y la negociación bipartita.

El Consejo Superior Tripartito está integrado por delegados del Poder Ejecutivo y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Es competencia de este organismo: expedirse en forma previa al establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo nacional; efectuar

⁸ Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados.

la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando las organizaciones negociadoras en cada ámbito.

Los Consejos de Salarios tienen por cometido fijar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral y actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada. Podrá asimismo establecer condiciones de trabajo para el caso que sean acordadas por los delegados de empleadores y trabajadores del grupo salarial respectivo. Las decisiones de los Consejos de Salarios surtirán efecto en el respectivo grupo de actividad una vez que sean registradas y publicadas por parte del Poder Ejecutivo.

La negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo.

Dado el creciente nivel de formalidad que viene presentando el mercado laboral, los acuerdos que se realizan por medio de la negociación colectiva involucran a la inmensa mayoría de los trabajadores. A su vez, en tanto que en estos ámbitos se regulan los salarios, generan un fuerte incentivo a la formalidad de los trabajadores, ya que el cumplimiento y el control de los acuerdos requieren de dicha formalidad.

2.21 Reforma tributaria

En el año 2007 se aprobó una reforma tributaria con tres objetivos: i.- dotar al sistema tributario de una mayor equidad, ii.- mejorar la eficiencia administrativa y económica del sistema y iii.- promover estímulos a la inversión y al empleo. La normativa aprobada dispuso incentivos a la creación de empleo, tanto en forma directa, como indirecta a través de la promoción la inversión productiva, e incluye las siguientes disposiciones, entre otras:

1. Modificación de los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social. Se nivelaron dichos aportes que eran diferentes, según el sector de actividad, reduciéndose los del sector comercio y servicio e incrementándose los del sector industria manufacturera, de tal suerte que la ecuación resultara neutra desde la perspectiva de las finanzas del organismo de seguridad social.
2. Se incorpora una deducción incrementada, de una vez y media del gasto real, en el Impuesto a las Rentas Empresariales (IRAE), por los gastos vinculados al incremento de los puestos de trabajo y a la capacitación de la mano de obra.
3. Se rebaja la tasa del IRAE del 30% al 25%, si las rentas son reinvertidas en la empresa. Por las rentas no reinvertidas se paga un 7% de Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF). Este último impuesto se incorpora a la estructura tributaria, con el objetivo de dotar al sistema de una mayor equidad y grava las rentas tanto de capital como de trabajo.
4. Mejora del beneficio de las reinversiones hasta el 40% de la renta fiscal.
5. Exoneración de rentas dedicadas a la investigación y desarrollo: biotecnología, bioinformática y software destinados al exterior.

2.31 Promoción de inversiones productivas

Otro instrumento, relacionado con el objetivo de creación de cantidad y calidad de empleo, fue el de profundizar la legislación de promoción de las inversiones productivas, lo que supone para las empresas la exoneración del IRAE hasta determinados montos relacionados con la magnitud de la inversión.

En el año 2007, a través de un decreto del Poder Ejecutivo, se ampliaron las posibilidades de declarar promovida una inversión. Uno de los ítems que se pondera, al momento de la declaración de inversión promovida, es la creación de cantidad de puestos de trabajo relacionados con las inversiones. Se

computa un punto por cada tres empleados nuevos, para evaluar el componente generación de empleo⁹. En febrero del 2012 la calidad del empleo generado se formula explícitamente, utilizando un ponderador según el nivel salarial de los puestos creados para transformarlos en cantidad de puestos equivalentes. Adicionalmente se otorga un plus en el puntaje para incentivar la contratación de los sectores con mayor problema de empleo: mujeres, jóvenes menores de 25 años, trabajadores mayores de 50 años y ocupados en tareas agropecuarias.

En el período comprendido entre enero de 2008 y diciembre de 2012 la cantidad de proyectos promovidos aumentó un 948% en relación al período 2002-2007. En lo que respecta a los montos de inversión, el aumento fue de un 380%. En cinco años de funcionamiento del nuevo mecanismo de promoción, las empresas cuyos planes de inversión fueron promovidos se comprometieron a incorporar 31.613 empleados a sus planillas de trabajo. Un dato destacable es la generación de empleo en empresas consideradas pequeñas y medianas. En el período analizado, las PYMES planearon crear 16.090 empleos para los próximos 5 años, cifra que representó el 51% de los nuevos puestos de trabajo.

La inversión productiva en este período que se elevó al 19,6% del PBI, muy superior al promedio desde hace largas décadas, además la misma ha sido diversificada en su componente sectorial y con un sesgo pronunciado hacia la generación de oferta exportable, importante para un país pequeño como Uruguay. Similares reflexiones se pueden hacer sobre la Inversión Extranjera directa que se situó en el 5,9% del PBI, distribuida en áreas competitivas de la economía, lo cual contrasta con el guarismo del 0,8% del período 1980-2004, estando concentradas, en este último período, sobre sectores no transables, financieros y del comercio.

2.4 | Política fiscal

El crecimiento económico y la mejora de la eficiencia de los dos principales organismos recaudatorios del país, la Dirección General Impositiva (DGI) y el organismo de seguridad social el Banco de Previsión Social (BPS), fueron generando el espacio fiscal para ejecutar tanto planes directos de generación de empleo como reformas sectoriales en el ámbito de las políticas públicas, en particular las de seguridad social, que fueron cuidadosas o consistentes, además de sus cometidos específicos, con el objetivo de la generación de mayor cantidad y calidad de empleo.

La política fiscal también fue conducida con propósitos contracíclicos cuando se desató la crisis mundial en el segundo semestre del año 2008. En efecto, si bien en el año 2009 la formación bruta de capital fijo total cayó 6,3%, la disminución no fue más acentuada debido a que la inversión del sector público creció 13,9% en términos reales en el mismo año. Paralelamente, el consumo del gobierno se incrementó 3,9%, aumentando así el gasto del gobierno por la acción de sus dos componentes.

2.5 | Programas dirigidos a mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas

Programa Uruguay Trabaja

Uruguay Trabaja es un programa de trabajo transitorio, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad dentro del subcomponente “Trabajo promovido” en conjunto con el programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Este Programa sustituyó a Trabajo por Uruguay que era un

⁹ Los otros ítems que se consideran son: descentralización geográfica, contribución al incremento de las exportaciones, el uso tecnologías limpias, inversión en desarrollo e innovación y la contribución de la inversión al incremento del PBI. Cada uno de los ítems puede ponderar desde un mínimo de 0 puntos hasta un máximo de 10 puntos.

componente del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), ambos programas con similares características y objetivos.

Uruguay Trabaja se propone generar mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo procesos de integración y mejorando el nivel de empleabilidad de los participantes. Lo realiza a través de tareas de carácter transitorio, de valor comunitario (Ej. mejoras edilicias y de infraestructura de Instituciones Públicas), conjuntamente instancias de capacitación de carácter transversal y específico.

La duración de la participación de los beneficiarios en el marco del Programa es por ocho meses, la remuneración mensual equivale a 285 dólares americanos y los participantes tienen todos los derechos de seguridad social

De acuerdo al artículo quinto de la Ley 18.240 de creación del Programa (2008), se define a la población objetivo como las personas residentes en el país, mayores de 18 años de edad y menores de 65 años de edad, que reúnan las siguientes condiciones: a) poseer nivel de escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico o su equivalente; b) haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a dos años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción; c) integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Este Programa ha tenido 3500 participantes promedio desde 2009, 75% de los cuales son mujeres. Se viene incrementando la participación de jóvenes de 18 a 29 años desde el 30% en 2009 al 45% en el año 2013.

Programa Objetivo Empleo

Objetivo Empleo (POE) es un programa de incentivo a las empresas privadas para la contratación de desempleados de larga duración en situación de vulnerabilidad, ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). El Programa procura la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración en empresas privadas, generando oportunidades de acceso a ocupaciones productivas a un sector social que presenta dificultades de ingreso al mercado de trabajo. Fue creado en el año 2007 por la Ley 18.172 (artículo 244), que le asignó también fondos presupuestales para su ejecución.

Uno de los segmentos de población a los que apunta el POE son los varones y mujeres jóvenes con inserción temprana poco calificada, ligada a la informalidad o a trabajos zafrales (estacionales) o por cuenta propia y tiene como componentes: la orientación laboral, la intermediación laboral, seguimiento por tres meses de los beneficiarios, subsidio a la empresa y capacitación laboral.

El porcentaje de los contratados mediante el POE en cada empresa no puede superar el 20 % de la plantilla de personal. Si las empresas tienen hasta 9 trabajadores pueden contratar hasta dos personas y aquellas que se encuentran en período de expansión o de creación de puestos de trabajo pueden solicitar autorización para ampliar el cupo de personas.

Las empresas que cumplen estos requisitos se registran en el POE, ya sea a través de una plataforma virtual, o por contacto directo con los Centros Públicos de Empleo o con su Unidad de Gestión. Asimismo, las empresas pueden realizar pedidos de personal por intermedio del POE, que también realiza un proceso de preselección para que éstas tomen la decisión de contratar.

Las empresas que contratan personal por medio del POE reciben un subsidio correspondiente a un porcentaje de entre 60 y 80 % de la remuneración del trabajador, con el límite de dos Salarios

Mínimos Nacionales¹⁰ a los efectos del cálculo del subsidio, durante un período de entre 12 y 18 meses. Las variaciones dependen del sexo y la edad de las personas contratadas.

En junio del año 2013 el MTSS publicó la primera evaluación del funcionamiento del Programa del período julio 2008 - abril 2011, del cual extraemos las principales conclusiones relacionadas con los jóvenes trabajadores:

Referido al componente de orientación laboral se realizaron un total de 10.617 entrevistas a nivel de todo el país, de ellas 1.452 fueron a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad.

A la fecha de la evaluación se había logrado la inserción laboral de 795 personas, de las cuales 240 corresponden a jóvenes entre 18 y 29 años de edad. Del universo total de las personas que lograron la inserción laboral, a través del POE, 453 personas se encontraban vinculadas al mercado formal del trabajo, de las cuales 189 lo hacían el período del subsidio.

Hacia fines del período comprendido en la evaluación, el Programa cuenta con 462 empresas inscritas en todo el país, de las cuales 291 demandaron personal y 222 lograron resolver su demanda de trabajo contratando trabajadores a través del POE. En general, los perfiles ocupacionales más requeridos son para cubrir puestos de trabajo, que en su mayoría se encuentran en la franja salarial más baja del laudo fijado en el convenio colectivo del sector.

El documento de evaluación señala la necesidad de explicitar las estrategias requeridas para los distintos tipos de personas participantes que atiende el Programa y distingue tres tipos de situaciones:

- ☒ Personas que requieren de un mínimo de intervención que incluya orientación e intermediación laboral.
- ☒ Personas que además de esos dos componentes necesitan procesos de mediano plazo que además integre capacitación y formación, derivación a servicios de salud, apoyos complementarios, entre otros.
- ☒ Personas para las cuales el trabajo formal asalariado no constituye una alternativa viable en el corto plazo, que deberían ser derivados a otros proyectos.

2.6| Adecuación de los programas de la seguridad social

Uruguay es uno de los países con mayor tradición en seguridad social de América Latina. En el siglo XX se desarrollaron los diferentes programas que alcanzaron, en general, una amplia cobertura de la población. La característica central del modelo de seguridad social se soportó en seguros sociales obligatorios de administración pública, que atendían la cobertura de los diversos riesgos y los distintos sectores de actividad.

En los años 90 se realizó una reforma del régimen de jubilaciones y pensiones que tuvo un componente de cambio estructural y se establecieron modificaciones en los parámetros del régimen público de solidaridad intergeneracional, endureciendo las condiciones de acceso a las prestaciones. Esta reforma se verifica en el marco de un conjunto de políticas más general, similares a las implementadas en la mayoría de los países de resto de la región en esas épocas. En Uruguay se comenzó a percibir una divergencia en la evolución del mercado laboral, con crecientes grados de informalidad y las prestaciones de seguridad social, sostenidas principalmente en la necesidad del trabajo formal.

Tomando nota del proceso señalado, se planteó la necesidad de construir una nueva matriz de protección social, con dos ejes fundamentales: incorporar en dicha matriz un componente de

10 Un salario mínimo nacional equivale a 375 dólares.

transferencias de ingresos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad y flexibilizar las condiciones de acceso a los beneficios de los programas tradicionales de la seguridad social.

El primer aspecto se cubrió, principalmente, con la modificación del programa de asignaciones familiares, potenciando su cobertura con independencia de la pertenencia al mercado formal del trabajo de los titulares de los hogares beneficiados e incrementando sustancialmente el monto del beneficio. El segundo, se instrumentó a partir de las reformas de los seguros de jubilaciones y pensiones, salud y desempleo.

Escapa a los alcances de este trabajo dar cuenta del detalle de las innovaciones introducidas, sólo señalaremos algunos aspectos en la medida que pueden estar contribuyendo a explicar el proceso de formalización del empleo que se viene observando en el país.

El Seguro de Salud

Previo a su reforma, cuyas nuevas disposiciones comienzan a regir en el año 2008, el seguro de salud cubría casi exclusivamente a las personas cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS). A partir del año 2008 se incorpora al seguro a los menores a cargo de los trabajadores, a los cónyuges de los mismos, además de otros colectivos. Al mismo tiempo, en un proceso gradual, se vienen integrando los jubilados y pensionistas.

La incorporación de los menores se financia, además de las transferencias de rentas generales y del excedente financiero generado por el conjunto de los afiliados activos, con un aporte a cargo del trabajador que en lugar de aportar el 4,5% de su salario para su propia cobertura, debe aportar el 6,0% si tiene al menos un menor cargo.

Dada la distribución de los salarios de las personas cotizantes a la seguridad social, el beneficio neto (valor de la cuota asistencial menos el aporte sobre el salario) es muy significativo para la mayoría de los trabajadores, mayor cuanto menor sea el nivel salarial de la persona y más cantidad de menores a cargo tenga. Por lo tanto, además de sus objetivos específicos, la reforma del seguro de salud, constituye un fuerte incentivo microeconómico a la formalización del empleo, en particular para los trabajadores de menor nivel salarial que son los que presentan mayor informalidad.

Como consecuencia de la reforma y del proceso de formalización del empleo, las personas afiliadas al seguro de salud se triplicaron en los últimos seis años y cubrían en diciembre del 2013 a las dos terceras partes de la población uruguaya. La información disponible permite ver que la afiliación de los jóvenes de entre 15 y 19 años se multiplicó por algo más de seis. Ver Cuadro 03.

CUADRO 03: Cantidad de afiliados al seguro de salud. En miles de personas y por tramos de edad.

Tramos de edad	0 a 14	15 a 19	20 a 44	45 y mas	Total
dic-07	0,0	21,2	448,5	279,1	748,8
dic-08	363,5	93,1	542,5	378,6	1.377,7
dic-09	391,9	102,8	582,5	417,4	1.494,4
dic-10	411,1	110,9	615,2	454,6	1.591,9
dic-11	471,9	130,1	723,1	539,0	1.864,1
dic-12	487,2	133,1	760,2	728,2	2.108,7
dic-13	502,0	137,9	813,3	798,1	2.251,4
2013/2004-1		550,8%	81,4%	185,9%	200,7%

Fuente: Elaborado con datos del boletín de Rendición de Cuentas de la JUNASA del año 2014.

Seguro de desempleo

El programa de *Seguro de Desempleo* también tuvo modificaciones en el año 2008. Con el objetivo de promover la permanencia del vínculo del trabajador con la empresa en el caso de una coyuntura desfavorable, se agregó a la programática del régimen otras innovaciones tales como:

1. La extensión del plazo de la duración de la prestación en la hipótesis de recesión económica, de seis a ocho meses.
2. La incorporación de la posibilidad de mantener la actividad en la ocupación secundaria, cuando la hubiera, haciéndola compatible con la percepción del subsidio de desempleo en la actividad principal.
3. Se facultó al Poder Ejecutivo para establecer un régimen de subsidio por desempleo especial, que puede ser total o parcial, para ciertas actividades económicas o categorías laborales, por el plazo de un año prorrogable otro año más si subsistieran las condiciones que determinaron la concesión del régimen especial.

La facultad mencionada en el último numeral fue utilizada en el año 2009, enfocada a los sectores de actividad más directamente impactados por la crisis mundial. Se crea un subsidio por desempleo especial para los trabajadores pertenecientes a los sectores cuero, textil, vestimenta, madera, productos de madera y metalmecánica. Otra disposición innovadora fue la incorporación de la capacitación para mejorar las condiciones de empleabilidad y productividad de los trabajadores que estuvieran amparados por este subsidio especial. Se le encomienda al Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) brindar cursos de capacitación, siempre que se hubiera establecido en un convenio colectivo entre los trabajadores y empresarios de los sectores definidos.

CUADRO 04: Altas anuales del Seguro de Desempleo, según tramo de edad.

Tramos de edad	Menores 20	20 a 29	30 y mas	Total	Tasa de desempleo
2004	554	11.363	23.963	35.880	13,1%
2005	880	11.181	29.975	42.036	12,1%
2006	1.034	13.033	34.245	48.312	10,7%
2007	1.118	17.484	34.042	52.644	9,3%
2008	1.433	17.955	41.404	60.792	8,0%
2009	1.553	19.770	51.817	73.140	7,7%
2010	1.350	19.722	50.304	71.376	7,1%
2011	1.541	22.469	51.962	75.972	6,3%
2012	1.731	26.163	63.822	91.716	6,5%
2013	1.996	28.428	71.420	101.844	6,4%
2013/2004-1	260,3%	150,2%	198,0%	183,8%	-50,6%

Fuente: elaborado con datos del boletín estadístico del BPS del año 2014.

Puede observarse en el Cuadro 04 el importante crecimiento de la cobertura en comparación con la tasa de desempleo. Mientras que la última descendió a la mitad en el año 2013 en relación al 2004, la cobertura del seguro, medida a través de las altas, se incrementó casi al triple. La creciente y continua formalización del trabajo genera que los trabajadores, cuando quedan desempleados, ahora sí logren los créditos laborales para acceder al beneficio, sumado a las modificaciones normativas del año 2008, que coadyuvan el mismo logro. El Cuadro también muestra que el proceso de formalización

del mercado laboral y las modificaciones normativas han logrado un mayor amparo para los jóvenes cuando quedan desempleados.

Jubilaciones y pensiones

En el año 2008 se realizó una reforma paramétrica, flexibilizando las condiciones de acceso a las prestaciones, del régimen de jubilaciones y pensiones contributivo del sistema previsional.

Como consecuencia de la reforma las altas de jubilación se han triplicado, pasando de 11.200 en el año 2007 a 34.056 en el año 2011. Este crecimiento demuestra el impedimento que las rígidas condiciones preexistentes suponían para un conjunto importante de personas en edad jubilatoria.

Por otra parte, desde una perspectiva de más largo plazo, la mayor flexibilidad del régimen, supone reconocer el hecho establecido de una distinta densidad de cotizaciones de los distintos colectivos de trabajadores, identificados según sus características personales y de inserción laboral. Colocar el rasero muy alto, en cuanto al nivel de exigencias de años cotizados para obtener el beneficio jubilatorio, implica un desincentivo a los grupos con menor densidad de cotización por el hecho que la meta jubilatoria se hace más inaccesible.

CUADRO 05: Puestos cotizantes al BPS, según tramos de edad. En miles de personas.

Tramos de edad	15 a 18	19 a 24	25 y más	Total
2004	6,1	81,0	833,9	921,0
2005	8,0	95,3	886,3	989,6
2006	9,0	108,2	941,4	1.058,7
2007	10,6	121,4	989,2	1.121,2
2008	11,8	134,4	1.044,7	1.191,0
2009	11,3	136,4	1.073,4	1.221,1
2010	12,4	146,1	1.127,5	1.286,0
2011	14,0	154,7	1.178,4	1.347,1
2012	15,5	160,7	1.230,5	1.406,6
2013	15,4	162,9	1.267,5	1.445,9
2013/2004-1	152,7%	101,2%	52,0%	57,0%

Fuente: elaborado con datos del boletín estadístico del BPS del año 2014.

El importante crecimiento que ha tenido el principal organismo de seguridad social desde el año 2005 en cuanto a los puestos cotizantes, refleja la acción sobre la formalización del empleo que han tenido el crecimiento económico y el conjunto de políticas implementadas. Desde la perspectiva de los derechos de los trabajadores implica la cobertura de los diversos riesgos, ya que la cotización no solo genera las condiciones de obtener una jubilación a la hora del retiro, sino que también el derecho al seguro de desempleo, de maternidad y de salud.

El crecimiento de los puestos cotizantes de las personas jóvenes ha sido mucho más fuerte que el de las personas de 25 años y más. Tres veces para los jóvenes menores de 19 años y el doble para los jóvenes entre 19 y 24 años, en comparación con las personas de 25 años y más.

Monotributo

Otra modificación del período, directamente dirigida a la formalización del empleo, fue la ampliación del monotributo para los trabajadores por cuenta propia y sus cónyuges colaboradores, que se materializó en disposiciones incluidas en la reforma tributaria ya comentada más arriba. Esta posibilidad de inserción en la seguridad social fue creada en el año 2001 e incluía un conjunto de actividades realizadas en la vía pública o en espacios públicos. La modificación del año 2007 apunta a ampliar

las actividades de pasibles de ser incluidas y permite que las mismas se realicen en pequeños locales y predios privados ese tributo.

En el año 2011 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) propone la creación de un tributo complementario, similar al monotributo, pero acorde a la realidad de las personas vulnerables o que integran los hogares por debajo de la línea de pobreza, con la misma finalidad que el tributo original: incorporar a estas personas al sector formal. Es así que surge el llamado Monotributo Social o Monotributo MIDES, creado a partir de la ley N° 18.874. El mismo es un tributo único que pagan las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza, o que están en situación de vulnerabilidad social, que producen y/o comercializan cualquier tipo de bienes o prestan cualquier tipo de servicios. El monotributo social sustituye las contribuciones a BPS y DGI y cualquier otro impuesto nacional vigente (excluido el de la importaciones). Tienen derecho a aportar por el régimen de monotributistas social, quienes cumplen ciertos requisitos: 1) vivir en hogares que estén en situación de vulnerabilidad social; 2) producir o comercializar bienes o prestar servicios, de cualquier tipo (excepto servicio doméstico y construcción); 3) no tener empleados; 4) no trabajar en más de un puesto de venta simultáneamente y 5) tener emprendimientos individuales o asociativos, en este último caso, pueden presentarse emprendimientos con hasta cuatro personas o con hasta cinco personas si todas son familiares. La persona puede tener un empleo, cobrar una pensión o jubilación.

Para estar incluidas en el régimen de monotributistas social, las personas deben cumplir con las contraprestaciones que el MIDES determina, entre otras, concurrencia asidua a la escuela u otros centros de estudios habilitados de los hijos menores a cargo, controles de salud periódicos, asistencia a instancias de capacitación sin costo. Ver Cuadro 06.

CUADRO 06: Evolución de empresas cotizantes al Monotributo.

Año	Régimen general	Social	Total
2006	2.566		2.566
2007	6.217		6.217
2008	10.259		10.259
2009	13.061		13.061
2010	15.625		15.625
2011	19.108		19.108
2012	20.734	393	21.127
2013	22.277	691	22.968
2013/2006-1	768,2%		795,1%

Fuente: Monotributo, descripción y análisis de su evolución.

La nueva normativa introducidas en la reforma tributaria del año 2007, que permite la ampliación de las posibilidades de afiliarse al monotributo, como la creación del monotributo social, han ampliado la cobertura en grado importante de un sector que históricamente le ha sido muy difícil su inserción en la seguridad social.

Servicio Doméstico

En noviembre de 2006 se sancionó la Ley 18.065, la cual introdujo cambios significativos en el servicio doméstico. Desde 2008 también ha habido modificaciones en el sector como resultado de las negociaciones tripartitas en los Consejos de Salarios.

En el año 2011, en la Comisión de los Trabajadores Domésticos de la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, Uruguay fue considerado un ejemplo por la legislación que ampara a este

colectivo y la defensa de los derechos en Seguridad Social. En abril de 2012, Uruguay fue el primer país en ratificar el Convenio Nro. 189.

La Ley 18.065 establece expresamente un máximo de 8 horas diarias y 44 horas semanales para la jornada laboral de los trabajadores domésticos. Cabe resaltar que, previo a esta norma, este colectivo estaba expresamente excluido del régimen general de 8 horas diarias.

Otras disposiciones, incluidas en la norma, de reconocimiento de derechos laborales para los trabajadores del sector fueron:

1. Pasan a ser aplicables todas las disposiciones generales relativas al pago de las horas extras.
2. Se fija la obligatoriedad del descanso intermedio.
3. Se incorpora al sector al sistema de Consejos de Salarios.
4. Disminuye el período de carencia para indemnización por despido de un año a noventa días corridos desde el comienzo de la relación laboral.
5. Se incluye al colectivo al régimen general del seguro de desempleo.
6. Se habilita a la Inspección General del Trabajo a realizar inspecciones domiciliarias siempre que exista presunción de incumplimiento de las normas laborales, debiendo contar con una orden judicial.
7. Se establece la aplicabilidad al servicio doméstico de todas las normas del Derecho Laboral y la Seguridad Social, con las particularidades mencionadas en la propia ley

Los puestos cotizantes del sector Servicio Doméstico (Cuadro 07) crecen más que los del promedio de los sectores de actividad con afiliación al BPS. Sin embargo, el Cuadro también muestra, que no es precisamente este sector que explica el importante proceso de formalización que existió en el período de las jóvenes trabajadoras, cerca del 98% de los trabajadores del sector son mujeres en Uruguay, ya que el crecimiento de puestos cotizantes está explicado en más de su totalidad por las trabajadoras de 25 años y más.

CUADRO 07: Puestos cotizan al BPS del sector Servicio Doméstico, por tramos de edad.

Tramos de edad	15 a 18	19 a 24	25 y más	Total
2004	150	2.325	35.905	38.380
2005	134	2.174	38.010	40.318
2006	138	2.187	41.315	43.640
2007	135	2.218	44.818	47.171
2008	125	2.281	48.599	51.005
2009	112	2.297	51.873	54.282
2010	122	2.327	54.763	57.212
2011	132	2.317	58.269	60.718
2012	125	2.268	61.600	63.993
2013	121	2.188	63.699	66.008
2013/2004-1	-19,3%	-5,9%	77,4%	72,0%

Fuente: Elaborado con datos del boletín estadístico del BPS del año 2014.

3 | Políticas de empleo para el Trabajo Decente de la juventud

Las políticas de empleo más específicas para la juventud adquieren mayor intensidad en los últimos años. Se pueden señalar como trascendentes de esta trayectoria el *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015* y el *Diálogo Nacional sobre el Empleo*. En el primer caso porque dicho plan surge y es protagonizado por las propias organizaciones de la juventud, con un abordaje integral de su problemática, donde el empleo es un tema destacado. En el segundo, porque el tema de empleo juvenil fue uno de los cinco ejes en los que se organizó el diálogo.

El *Plan Nacional de Juventudes* define sus líneas de acción organizadas en cuatro ejes uno de los cuales es la Emancipación donde se abordan las políticas de empleo y de vivienda. El diálogo fue convocado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), órgano Rector de las políticas públicas para las juventudes, que en el año 2005 se incorpora a la órbita del MIDES.

En el *Plan Nacional de Juventudes* el componente del empleo se abordó en las siguientes dimensiones: i. Compromiso nacional por el trabajo decente, ii. Ley de empleo juvenil, iii. Programa promoción trabajo decente joven, iv. Trabajo promovido y protegido, v. Primera experiencia laboral y vi. Campaña de promoción del trabajo decente joven.

El Diálogo Nacional sobre el Empleo se realizó año 2009 y fue convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el eje empleo juvenil se alcanzaron acuerdos sobre los siguientes tópicos:

1. Educación y Formación Profesional.
2. Orientación e intermediación laboral.
3. Calidad del empleo.
4. Jóvenes emprendedores.

Ambas instancias, el *Plan Nacional de Juventudes* y el *Diálogo Nacional sobre el Empleo*, tienen como característica común la coordinación institucional pública y la participación social que cimentaron, en gran medida, las políticas públicas sobre empleo hacia la juventud. A continuación repasaremos las principales implementadas.

3.1 | Programa: Yo estudio y Trabajo

Tiene como objetivo ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años para desarrollar competencias transversales que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo y asegurando la continuidad en el estudio. Se crea abril de 2012 y es una iniciativa interinstitucional coordinada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS.

La promoción de oportunidades de primeras experiencias laborales se instrumenta, a través de pasantías laborales en empresas públicas, las que permitieron que más de 2.000 jóvenes puedan vincular estudio y empleo en los dos primeros años del desarrollo del programa. Durante el año 2014 se ofrecieron 700 puestos. Para ingresar al Programa los requisitos son:

- ☒ ·Estar estudiando o inscripto en algún centro educativo formal o no formal.
- ☒ Permanecer estudiando durante todo el período de la beca.
- ☒ No contar con experiencia laboral formal previa mayor a los 90 días corridos de aportes.

La remuneración mensual de la pasantía equivale a 470 dólares americanos a la que se le suma un 50% más en caso que el beneficiario tuviera hijos. La pasantía se realiza con los derechos de seguridad social.

3.21 Programa: Jóvenes en Red

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

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

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

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

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

Hasta el 2014, se han incorporado al Programa 2.300 jóvenes, el 46% varones y 54% mujeres; el 86,5% tiene entre 14 y 21 años, observándose la mayor concentración de casos en las edades comprendidas entre 15 y 18. El 80,5% de los beneficiarios “no estudia, ni trabaja” al ingresar al programa y sólo el 0.6% se encuentra en la posición contraria. El porcentaje de los que “no estudian, pero trabajan” (15.6%) está integrado por personas que acceden a empleos zafrales y/o por los cuales no aportan a la caja de jubilaciones. En cuanto a la educación, la mayoría tiene hasta ciclo básico incompleto o equivalente, pero aproximadamente un 3.2% de los beneficiarios cuentan con un nivel educativo superior a los parámetros establecidos en la población objetivo. Sobre este tema, cabe agregar que un 3.9% asiste a un centro de enseñanza formal.

Del total de los beneficiarios 1.023 se incorporaron al componente de trayectoria laboral, siendo que 531 de ellos transitaban por instancias pro-inserción laboral y 541 tuvieron inserción laboral propiamente dicha, 78% en el mercado formal.

3.3I Programa de capacitación laboral (PROJOVEN)

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

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

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

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

Anualmente el PROJOVEN realiza 100 cursos para 20 personas cada uno en todo el país y los beneficiarios se concentran principalmente entre los 18 y 24 años. Los cursos para adolescentes, entre 15 y 17 años, se orientan a la reinserción educativa, informática, aprendizaje de formación de currículo y, en general, a aspectos básicos para mejorar las condiciones de empleabilidad.

Los cursos para jóvenes de 18 años y más, tienen como objetivo mejorar sus condiciones de inserción laboral e incluyen talleres de orientación laboral. Su duración promedia los cuatro meses y el acompañamiento, luego de finalizado el curso, se extiende por los 20 meses posteriores. La capacitación se realiza, a través de Entidades de Capacitación que INEFOP contrata y que pueden ser organizaciones no gubernamentales o institutos de capacitación privados. PROJOVEN establece a las entidades de capacitación que contrata, un mínimo obligatorio de 45% de inserciones laborales formales, de al menos 91 días de duración, luego de finalizar la capacitación.

A continuación se presentan las principales conclusiones de la evaluación del Programa, que tuvo como insumo una encuesta de seguimiento a egresados, sobre una muestra de 1020 casos sobre un total de 3.700 jóvenes inscriptos:

- ☒ Aproximadamente, 9 de cada 10 jóvenes egresados, obtuvieron un empleo luego del curso. Un importante porcentaje lo logra inmediatamente, más de la tercera parte se mantiene en el primer empleo y quienes renuncian, lo hacen por un trabajo mejor. Los jóvenes sostienen firmemente tanto el primer empleo como el segundo, lo que demuestra su capacidad para adaptarse a la dinámica y lógica del mundo del trabajo, en la cual van asumiendo los roles adultos.
- ☒ El porcentaje de cobertura social de los empleos obtenidos es alta (79%), por lo que se genera trabajo digno, de calidad y se avanza en derechos ciudadanos.
- ☒ El impacto en lo laboral es persistente en el tiempo ya que inclusive pasado más de un año de finalización del curso de capacitación, hay un 63% de jóvenes que están trabajando.
- ☒ La Población que utilizó PROJOVEN aún tiene un alto porcentaje de jóvenes que no estudian, ni trabajan. Sin embargo, sólo representa un 5 % más que el resto de la población juvenil y también ha logrado estar en el mismo nivel que los que combinan el estudio y el trabajo.

- ▮ El desempeño de las entidades de capacitación es evaluado como positivo por los jóvenes y se destaca el rol fundamental de apoyo que éstas juegan, tanto en la inserción laboral, como en la reinserción educativa.
- ▮ El Programa PROJOVEN se focaliza de forma efectiva y exitosa en la población objetivo definida. Los resultados indican que efectivamente se dan cambios en la trayectoria laboral, educativa y personal (de crecimiento) de los participantes.

3.4| Ley de licencia maternal, paternal y parental

En noviembre del año del 2013 se sancionó la Ley 19.161 que amplía el subsidio por maternidad que otorga el Banco de Previsión Social (BPS) y también consagra un subsidio por paternidad y un subsidio parental para el cuidado del recién nacido.

El ámbito de aplicación de la nueva Ley, se amplía a un nuevo colectivo de trabajadoras. A las trabajadoras dependientes de la actividad privada, se incorporan las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS, con hasta un trabajador subordinado y las titulares de empresas monotributistas. Asimismo, extiende la duración del subsidio maternal a 14 semanas, antes era 12 semanas. Si el parto sobreviene, antes de la fecha presunta del mismo, la beneficiaria tendrá derecho a completar las 14 semanas o las 8 semanas posteriores al parto si el término de 14 semanas venciérase antes. Para el varón la nueva Ley otorga 10 días de descanso que se suman a los tres días ya otorgados por ley anterior que son pagos por el empleador.

De otro lado, se incorpora un Subsidio Parental para cuidados del recién nacido, el cual comienza luego de finalizada la licencia por maternidad. Éste consiste en la reducción del horario de trabajo y puede ser gozado tanto por el padre, como por la madre en forma alternada. El subsidio puede ser utilizado hasta los cuatro meses de edad del hijo y el plazo se extiende a cinco meses desde el 1° de enero de 2015 y a seis meses a partir del 1° de enero de 2016. En estos casos la actividad laboral de los beneficiarios no podrá exceder la mitad del horario habitual, ni superar las cuatro horas diarias.

Esta nueva legislación representa un avance en cuanto al cumplimiento de normas internacionales, tal es el caso del Convenio 183 de la OIT, y también se introduce en la temática de cuidados creando condiciones favorables para el ejercicio de responsabilidades compartidas.

Dada la naturaleza de los beneficios el segmento principal de los beneficiarios es la población joven. Esta innovadora legislación busca combatir la discriminación de género al introducir la licencia paternal y la posibilidad de alternancia en el cuidado del recién nacido entre el varón y la mujer, promueve la participación femenina en el mercado laboral y constituye un incentivo a la formalidad del empleo.

3.5| Ley de Empleo Juvenil

En el mes de octubre del 2013 se promulgó la Ley 19.133 de Empleo Juvenil, la cual hasta el año 2014 se seguía definiendo los últimos detalles de su reglamentación. Su objeto es promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Sus principios rectores son el trabajo decente y el tripartismo. El MTSS es el organismo autorizado a validar los contratos realizados en el marco de la Ley.

PROMOCION DE EMPLEO

En el sector privado se previeron cuatro modalidades de contrato: 1) trabajo protegido, 2) primera experiencia laboral, 3) práctica laboral para egresados y 4) práctica formativa en empresas. Las distintas modalidades están regidas por las siguientes disposiciones comunes:

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

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

Son requisitos y condiciones de los beneficiarios:

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

Modalidad: trabajo protegido joven

Establece un beneficio en los términos de las normas aplicables al POE que vimos anteriormente, es decir entre el 60 y el 80% de la remuneración, según las variables de sexo y edad. Los beneficiarios deben ser menores de 30 años de edad, en situación de desempleo, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica.

Modalidad: primera experiencia laboral

El beneficio es hasta el 25% de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a montepío. El monto máximo de subsidio es del 25% de la retribución mensual del trabajador. El monto máximo es del 25% calculado sobre la base de 450 dólares americanos. El MTSS determinará, dentro de ese máximo, una graduación tomando en cuenta la situación familiar, social y económica del beneficiario, el tiempo de trabajo y la presentación de planes de capacitación por la empresa en relación con el beneficiario.

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

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

Modalidad: práctica laboral para egresados

El monto del subsidio es de hasta el 15% de la remuneración mensual del trabajador. El monto máximo de subsidio es del 15% calculado sobre la base de 450 dólares americanos.

Son beneficiarios de esta modalidad los jóvenes hasta 29 años de edad con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con titulación que posean. El joven deberá acreditar haber egresado de centros públicos o privados habilitados de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios. El plazo de duración del contrato se establece entre seis meses y un año.

Modalidad: Práctica formativa en empresas

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

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

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

En el sector público, organismos del Estado y en personas públicas no estatales, la Ley también promueve una primera experiencia laboral para los jóvenes, a través de contratos que no podrán exceder las 30 horas semanales, y con una remuneración equivalente a 470 dólares americanos.

Serán organismos competentes para su otorgamiento el INAU, el INJ, la ANEP, el MTSS y el INEFOP. Se dispone que los organismos del Estado y las personas públicas no estatales deberán contratar jóvenes bajo la modalidad de primera experiencia laboral en un número al menos equivalente al 50% de sus contrataciones anuales de becarios y pasantes.

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

PROMOCION DE ESTUDIOS

La promoción de estudios se da a través de dos instrumentos: 1) subsidios a las empresas que reduzcan el horario de trabajo a los jóvenes y 2) subsidios a las empresas que concedan licencia especial por estudios.

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

El subsidio es del 20% del valor de la hora del trabajo en el caso de reducción de una hora en la jornada laboral y del 40% del valor de la hora de trabajo en el caso de reducción de dos horas en la jornada laboral. Los empleadores que otorguen ocho días de licencia, por encima de los preceptuados en la Ley 18.458 del año 2009, percibirán un subsidio equivalente al 40% del salario correspondiente a cada día de licencia adicional concedida.

FOMENTO DE EMPRENDIMIENTOS JUVENILES

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

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

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

3.6| En resumen

Las *políticas de empleo* adquieren un lugar central en el marco de las políticas públicas en la última década. El estímulo a la generación de mayor cantidad y calidad de empleo está presente en las políticas más macro como, la fiscal, los incentivos a la inversión productiva y la nueva estructura tributaria. El Estado marca presencia y reinstaura la negociación colectiva, ausente en el país desde los primeros años de los noventa para los sectores mayoritarios de trabajadores, convocando a los Consejos de Salarios que se desarrollan a partir del año 2005.

La protección social adecua los tradicionales seguros de la *seguridad social* basados en el empleo formal e incorpora nuevos dispositivos, muchas veces focalizados en los sectores más vulnerables de la población, para conformar una nueva matriz de protección social. Ella es necesaria para lograr la inclusión de sectores sociales excluidos, dada la mayor fragmentación y exclusión social consolidada en el país luego de los primeros años del presente siglo.

Las modificaciones en los seguros sociales tienen como objetivo el alcance de una mayor cobertura, cuyos niveles venían siendo comprometidos, por el incremento de la proporción del empleo informal y las rigideces de la normativa previsional en cuanto a exigencias para obtener los beneficios.

Los cambios introducidos en los principales seguros sociales (jubilaciones, salud, desempleo) acercan a los trabajadores, y a sus familias, a los derechos de seguridad social, lo que constituye un fuerte incentivo a la formalización del empleo, factor imprescindible para efectivizar los derechos sociales en este diseño de la seguridad social. Los logros obtenidos en la materia se pueden sintetizar en el crecimiento de los puestos cotizantes en el instituto previsional, el BPS: En el año 2013 los puestos cotizantes se habían incrementado el 57% en relación a los del año 2004. Dentro de este crecimiento resalta el obtenido por las personas jóvenes: los puestos cotizantes de la franja de entre 15 y 18 años de edad crecieron el 153% y los puestos cotizantes de los jóvenes entre 19 y 24 años de edad se incrementaron el 101%.

Entre el 2007 y el 2008 se crean dos programas que tienen como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de sectores vulnerables de la sociedad: *Objetivo Empleo* y *Uruguay Trabaja*. Los mismos fueron concebidos como rutas de salida de la población que fue asistida por el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social* entre el 2005 y el 2007 y se inscriben dentro de la *Red de Asistencia e Inclusión Social de la Matriz de Protección Social*. El primer Programa supone un importante subsidio a las remuneraciones, por un lapso de hasta dieciocho meses, para las empresas que contraten trabajadores por su intermedio, mientras que en el segundo quién contrata es directamente el Estado para realizar tareas de valor comunitario, por un lapso de ocho meses. En ambos programas se ofrece orientación laboral y capacitación de carácter transversal y específico. La participación de los jóvenes es próxima al 45% del total de beneficiarios en *Uruguay Trabaja* y del 30% en *Objetivo Empleo*.

Las leyes y acciones más específicas sobre empleo juvenil cobran mayor intensidad en los últimos años. Eventos precursores son el *Plan Nacional de las Juventudes*, realizado con el protagonismo de los mismos jóvenes y el *Diálogo Nacional sobre el Empleo*, donde el empleo juvenil fue tema destacado. En ambos eventos se hacen diagnósticos y lineamientos estratégicos similares.

Así surgen nuevos programas como “Yo estudio y Trabajo” o “Jóvenes en Red”, se potencia un programa específico de capacitación para los jóvenes “PROJOVEN” y se sistematiza la experiencia realizada, en una *Ley de Empleo Juvenil* de inminente entrada en vigencia. Junto a ello, la *Ley de licencia, maternal, paternal y parental*, que favorece principalmente a los jóvenes por la naturaleza de

los riesgos que cubre, constituye un estímulo a la formalización del empleo juvenil y es un paso en la construcción del *Sistema Nacional de Cuidados*, lo que es una línea programática estratégica de la actual conducción política del país.

Una implicancia directa de la innovadora legislación mencionada en el párrafo anterior, hace a la equidad de género. Más en general la construcción de un *Sistema Nacional de Cuidados* apunta también a propiciar la menor carga femenina para facilitar, entre otros aspectos, los proyectos de inserción laboral de las mujeres, que objetivamente muchas veces se ven dificultados por la carga mencionada.

Los programas “*Yo estudio y Trabajo*” y “*Jóvenes en Red*” concentran principalmente su cobertura en los jóvenes de hasta 20 años. El primero es gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y ofrece una primera experiencia laboral para jóvenes estudiantes, a través de pasantías en el sector público; y el segundo, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se enfoca en los jóvenes de sectores de mayor vulnerabilidad social, desvinculados del sector educativo que tampoco trabajan, con un abordaje integral y territorial y con un componente de trayectoria laboral. El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) desarrolla un programa específico para jóvenes, PROJOVEN, que se orienta principalmente en mejorar las condiciones transversales de empleabilidad de los adolescentes y brinda cursos específicos para jóvenes mayores a 17 años, además de orientación e intermediación laboral.

La *Ley de Empleo Juvenil*, de octubre del 2013, resume la experiencia alcanzada y es abarcativa de las distintas iniciativas que se venían desarrollando. Su objetivo es facilitar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal, en el marco de los principios del Trabajo Decente, en concordancia con establecer mecanismos que les permitan la consecución de sus estudios y fomentar su capacitación.

La *Ley de Empleo Juvenil* establece distintas modalidades de contratos que se fomentan a través de subsidios en el sector privado y primeras experiencias laborales en el sector público. Los subsidios alcanzan a la remuneración de los jóvenes a ser contratados y también a los días de licencia por estudios y a la reducción de la jornada laboral. Las distintas modalidades de contratos contemplan las distintas situaciones que tienen los jóvenes en cuanto a acumulación de capital humano y social, van desde figuras de trabajo protegido a la usanza del programa Objetivo Empleo hasta prácticas formativas en empresas que intentan vincular los estudios teóricos con experiencias laborales concretas. Otra línea programática contemplada en la Ley es el fomento de los emprendimientos empresariales juveniles por medio de créditos con tasas preferenciales y asistencia técnica.

4I Comentarios finales

El objetivo del *Trabajo Decente* es un eje central de la conducción política de Uruguay. Así está definido en los documentos programáticos de los gobiernos desde el año 2005. Por ello la evolución en la última década del mercado laboral es valorada como un logro por las autoridades del país y se ha impulsado una densa legislación, programas y acciones para incrementar la cantidad de empleo y la calidad del mismo, una de cuyas dimensiones esenciales es el empleo amparado por la protección social.

En la última década se observa un crecimiento significativo de la tasa de actividad y del empleo, acompañados por la disminución de la tasa de desempleo y del porcentaje de personas ocupadas en el sector informal o sin derecho a la seguridad social. Estas tendencias se han verificado para el conjunto de la población y han alcanzado tanto a hombres y mujeres como a los distintos grupos de edad de trabajadores.

El empleo informal es mayor para las personas con menores niveles educativos, pertenecen a hogares con niveles de ingresos más bajos y cuando su inserción en el mercado laboral se da como trabajadores

por cuenta propia. La distinción de sexo no presenta diferencias significativas. La disminución del empleo informal, que era algo mayor al 40% en el año 2004 al 25% en el año 2013, fue determinada en su dos terceras partes por la caída de la informalidad en la categoría ocupacional asalariados privados, que paso del 32% en el año 2004 al 16% en el año 2013.

El grupo de jóvenes de entre 20 y 24 años presenta un comportamiento, en muchos aspectos, similar al grupo de 25 años y más. Se distingue de este último por una mayor tasa de desempleo y porque la categoría ocupacional que presenta mayor incidencia en la informalidad son los asalariados privados y no la de los trabajadores por cuenta propia. La distancia importante que había entre ambos grupos al comienzo del período, en cuanto a los niveles de informalidad, fue estrechándose hasta desaparecer en el año 2013.

Una situación muy distinta presentan los jóvenes de grupo entre 15 y 19 años de edad, con tasas de actividad y empleo muy inferiores al otro grupo joven, mayores tasas de desempleo y porcentaje de informalidad más elevado. Para este grupo la tasa de actividad desde el año 2006 muestra un retroceso, probablemente por la mayor inserción educativa que han tenido los adolescentes en los últimos años.

Las políticas en procura de más y mejor empleo han ocupado las más variadas gamas. Desde un nivel más macro y general como el diseño e implementación de un nuevo sistema tributario donde el fomento de la inversión y el empleo constituyen un objetivo explícito del nuevo sistema, hasta las más focalizadas destinadas a adolescentes de sectores con vulnerabilidad social, con el objetivo de generar en ellos mejores condiciones transversales de empleabilidad, al mismo tiempo de fomentar su participación en instancias educativas y/o formativas y sociales.

El despliegue de las políticas de empleo, desde la perspectiva de su incidencia en la situación de los jóvenes, se han desarrollado con un enfoque integrado y han ido desde la instrumentación de políticas con vocación más generales, con incidencia en las distintas franjas de edades, en los primeros años del período analizado, hasta aquellas más específicas destinadas a esta etapa del ciclo de vida de las personas, sobre todo a partir del año 2012.

Son testimonio de las primeras, la promoción de la negociación colectiva por medio de los Consejos de Salarios, la reforma tributaria ya señalada, una política fiscal activa que utilizó los espacios financieros que fueron generando el crecimiento económico y las reformas de gestión de los organismos recaudadores, las reformas sectoriales de seguridad social y los programas de trabajo protegido donde la participación de los jóvenes ha adquirido creciente importancia.

Los *Consejos de Salarios*, donde se establecen los laudos mínimos por categoría de los trabajadores y los reajustes salariales, generan además estímulos a la formalización del empleo. Los salarios reales han crecido el 45% desde que los consejos se reinstauraron en el año 2005, luego de más de 10 años donde no se convocaron. Los *Consejos de Salarios* han sido un factor que ha contribuido al *Trabajo Decente* por su influencia en la formalización y en la mejora de los niveles salariales.

La reforma tributaria, que junto al objetivo de dotar al sistema de mayor equidad, se diseña con incentivos a la inversión productiva, agregada a una nueva reglamentación de promoción de inversiones por medio de un decreto del Poder Ejecutivo, generan instrumentos que han facilitado el despliegue de un mayor ratio Inversiones-PBI, que ha facilitado el crecimiento del empleo y la calidad del mismo. Las promociones a la inversión son mayores cuanto mayor nivel salarial se pague, cursos de capacitación se realicen y requieren obligatoriamente la afiliación de los trabajadores en la seguridad social.

Las reformas sectoriales de la seguridad social persiguen el objetivo de ampliar la cobertura, permitir la inclusión de sectores que la habían perdido y mejorar la suficiencia de las prestaciones. Fue posible realizarlas porque su base de financiamiento, la nómina salarial, fue creciendo considerablemente,

producto del incremento de los puestos cotizantes que fue más pronunciado en los jóvenes y el ya comentado crecimiento del salario real. Estas reformas, al hacer más accesibles los beneficios, generan incentivos a la formalidad.

El *Trabajo Protegido*, encarnado en programas como *Uruguay Trabaja* y *Objetivo Empleo*, es una herramienta focalizada en apoyar a los sectores de mayor vulnerabilidad social, brindando las posibilidades de la realización de un trabajo temporal y dotando a los participantes de condiciones transversales y específicas, que les permitan adquirir mejores condiciones de empleabilidad. Estos programas son parte de la *Red de Asistencia e Integración Social* que es un componente de la nueva *Matriz de Protección Social* que se viene desarrollando en el país. En *Uruguay Trabaja* la participación de los jóvenes alcanza al 45% de los beneficiarios y en *Objetivo Empleo* llega al 30%.

Los programas *Jóvenes en Red* y *Yo Estudio y Trabajo*, están dirigidos a la población más joven, de hasta 20 años. El primero brinda un apoyo integral, con un enfoque territorial y comunitario, a los jóvenes que por diversas razones se han desvinculados del estudio y tampoco tienen una vinculación estable en el mundo del trabajo. Este Programa encuadra dentro de las políticas focalizadas con el objetivo de inclusión social y de allí que se deriva su abordaje integral, donde la trayectoria laboral es un componente importante y que ha propiciado la inserción laboral de jóvenes que han ingresado al programa. *Yo Estudio y Trabajo*, es un programa que brinda a jóvenes estudiantes la oportunidad de una experiencia laboral, a través de una pasantía en las empresas públicas.

El INEFOP desarrolla una línea especial de cursos de capacitación para jóvenes sin o con poca experiencia en el mercado laboral formal, PROJOVEN, que ofrece orientación e intermediación laboral, así como cursos de capacitación para lo cual contrata entidades de capacitación. La última evaluación del programa realizada da cuenta de logros en cuanto al objetivo de inserción laboral en el sector formal.

Las distintas iniciativas y experiencias realizadas respecto al empleo juvenil son fuente inspiradora de la *Ley de Empleo Juvenil* de octubre del 2013. Esta normativa adopta el criterio orientador los principios del *Trabajo Decente* y persigue como objetivos la mejora en la inserción laboral de los jóvenes, la facilitación del acceso a la primera experiencia laboral, la compatibilización entre estudio y trabajo y la complementación con otras políticas.

Su diseño prevé que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realice la articulación de la coordinación interinstitucional con los ministerios de Cultura, de Desarrollo Social, a través del Instituto de la Juventud, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Banco de Previsión Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. El objetivo de esta articulación es vincular más eficazmente las acciones de los organismos públicos con competencia en materia de promoción del trabajo juvenil y en educación y Formación, así como con las iniciativas tripartitas y de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

Finalmente otra innovación en la normativa vinculada al empleo de los jóvenes es la *Ley de Licencia Maternal, Paternal y Parental* de noviembre del 2013. Su contenido extiende la licencia maternal a 14 semanas siguiendo las recomendaciones de la OIT, crea la licencia paternal por 10 días y una licencia parental que consiste en la reducción a la mitad de la jornada laboral, que puede ser usufructuada alternativamente por el padre o la madre, cuya duración alcanza los seis meses luego de finalizada la licencia maternal. Esta ley es concebida dentro del marco del desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidados. Constituye al mismo tiempo una iniciativa perteneciente al grupo de las que tienden al logro de la disminución de las desigualdades que tiene la mujer, en cuanto a sus posibilidades de inserción laboral.

BIBLIOGRAFÍA

Amarante y Buchelli. 2007. *Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2006*. Mimeo.

Bene, N. 2012. *Trabajo doméstico: características y normativa*. Comentarios de la seguridad social, Nro. 36, BPS.

Colombo, C. 2012. *Análisis de las principales características de las altas de jubilación de los años 2002 al 2011*. Comentarios de la seguridad social, Nro. 35, BPS.

Instituto Nacional de Formación Profesional. 2009. *Presentación de resultados de la Encuesta de Seguimiento de egresados del llamado 12*. Página web www.projoven.gub.uy

Instituto de la Juventud. 2014. *Plan de Juventudes 2015-2025*. Página web del INJU www.inju.gub.uy

Lazo, M. 2013. *Evolución del subsidio por desempleo*. Comentarios de la seguridad social, Nro. 40, BPS.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2013. *Evaluación del funcionamiento del régimen de promoción de inversiones entre los años 2008-2012*. Página web del MEF www.mef.gub.uy

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2011. *Documentos del diálogo Nacional sobre el empleo*. Página web del MTSS www.mtss.gub.uy

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2011, *Programa Objetivo Empleo. Sistematización*. Página web del MTSS www.mtss.gub.uy/documents

Naranja, M. 2014. *Monotributo: descripción y análisis de su evolución*. Comentarios de la seguridad social Nro. 44, BPS.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *Informe de Trabajo Decente y Juventud en América Latina y el Caribe: políticas para la acción*. OIT, Lima. También disponible en http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_235577/lang-es/index.htm

_____. 2013a. *Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados*. http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245623/lang-es/index.htm

_____. 2013b. *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe* Español: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf

_____. 2014a. *Panorama Laboral: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. También disponible en http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang-es/index.htm

Perazzo, I. 2012. *El mercado laboral uruguayo en la última década*. Serie documentos de trabajo, DT 1/12. Instituto de Economía de la FCCEE.

Santos, S. 2014. *Subsidios por maternidad servidos por el BPS: primeros resultados de la ley 19.161*. Comentarios de la seguridad social, Nro.45, BPS.

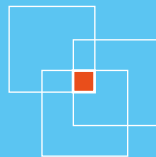


Organización
Internacional
del Trabajo

JUVENTUD e INFORMALIDAD



**FORMALIZANDO
LA INFORMALIDAD
JUVENIL** Experiencias
innovadoras en Uruguay



FORLAC
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE