

# Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas

Marisa Bucheli



NACIONES UNIDAS



Oficina de Montevideo

Montevideo, diciembre de 2006

Este documento fue preparado por Marisa Bucheli, consultora de la Oficina de CEPAL en Montevideo, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y Finanzas.

La autora agradece a Lucía Pessano la información relacionada con el funcionamiento de las bolsas de trabajo universitarias.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1727-8686

ISSN electrónico 1727-8694

ISBN: 92-1-323002-8

LC/L.2642-P

LC/MVD/L.36

Nº de venta: S.06.II.G.168

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Montevideo, Uruguay

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La participación laboral de los jóvenes</b> .....	9
1. La participación laboral y el ciclo de vida.....	11
2. El perfil de los jóvenes activos .....	13
<b>II. La inserción laboral juvenil</b> .....	17
1. El desempleo.....	19
2. El empleo parcial .....	23
3. La informalidad en el empleo .....	25
4. Las remuneraciones .....	27
<b>III. Políticas</b> .....	29
1. Contratos de empleo juvenil .....	31
2. El programa Projoven .....	35
3. Las bolsas de trabajo estudiantiles.....	36
4. ¿Cómo evaluar las estrategias de los noventa?.....	37
<b>IV. Conclusiones</b> .....	41
<b>Bibliografía</b> .....	45
<b>Anexos</b> .....	47
<b>Serie estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	55

## Índice de cuadros

Cuadro 1 Distribución por niveles educativos de grupos de edad ....	13
Cuadro 2 Resultados de las estimaciones de la probabilidad de.....	23
ser activo y del efecto de las variables .....	14

Cuadro 3	Tasa de desempleo y proporción de desocupados de larga duración .....	21
Cuadro 4	Resultados de las estimaciones de la probabilidad de estar desocupado y del efecto de las variables .....	22
Cuadro 5	Resultados de las estimaciones de la probabilidad de tener un empleo de tiempo parcial.....	24
Cuadro 6	Resultados de las estimaciones de la probabilidad de tener un empleo formal.....	26
Cuadro 7	Contribuciones al sistema de seguridad social e impuestos a las retribuciones .....	33
Cuadro 8	Contratos registrados por medio de la Ley de empleo juvenil por modalidad .....	38

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Tasa de actividad de 18 a 24 años por sexo.....	10
Gráfico 2	Tasa de actividad por edad .....	15
Gráfico 3	Tasa de desempleo para grupos de edad.....	20
Gráfico 4	Relación entre la remuneración real del trabajo por hora para grupos de edad con respecto a la remuneración de los jóvenes .....	27

---

## Resumen

---

Este documento presenta un panorama general de las condiciones del mercado laboral juvenil uruguayo. Por un lado, se realiza una caracterización de los jóvenes activos e inactivos, incluyendo el análisis de la evolución de la participación juvenil en el mercado de trabajo en los últimos años y las diferencias de comportamiento de distintas generaciones. Por otro lado, se reseñan las principales características de su inserción laboral. Ello incluye un análisis del perfil de los desocupados, de los trabajadores a tiempo parcial y de la informalidad. Adicionalmente, se realiza una revisión de las principales líneas de acción seguidas en Uruguay, para mejorar la situación laboral de los jóvenes. En particular, se analizan las características de un programa de capacitación y colocación dirigido a jóvenes –especialmente con desventajas– y las especificidades de la legislación con respecto a la contratación de mano de obra juvenil. Asimismo, se incluyen los resultados de las principales evaluaciones de estas políticas.



## Introducción

---

Desde hace ya varias décadas, la participación laboral de los jóvenes ha tendido a crecer debido al aumento de la actividad de las mujeres, las cuales han venido procesando un visible cambio de comportamiento intergeneracional. Ello ha opacado el efecto de una cierta postergación de la edad de incorporarse al mercado de trabajo, ocasionada por una mayor dedicación a la vida estudiantil que se traduce en mayores niveles educativos.

Estos cambios generacionales se vislumbraban en particular en los años ochenta y noventa, cuando distintos indicadores del mercado de trabajo juvenil sugerían que la incorporación a la vida laboral presentaba dificultades. Así, los jóvenes de 18 a 24 años tenían tasas de desempleo entre tres y cuatro veces superiores a las registradas para las personas de mediana edad. Además, cuando estaban ocupados, mostraban mayores niveles de precariedad y menor cobertura de la seguridad social.

La desfavorable situación laboral de los jóvenes concitó la atención de los análisis de distintas disciplinas sociales, de los tomadores de decisiones y de la opinión pública en general, lo que explica que en los años noventa se promovieran políticas y programas públicos destinados a los jóvenes. Así, se asistió a un conjunto de iniciativas tendientes a realizar modificaciones en el sistema educativo. Además, desde las políticas de mercado de trabajo y de la regulación laboral aparecieron también iniciativas específicas.

A pesar de que algunas de las nuevas regulaciones fueron de la segunda mitad de los noventa, a partir de 1995 la atención sobre los jóvenes disminuyó al menos en lo que refiere a su situación laboral.

Las razones de esta pérdida de interés pueden rastrearse en la agudización de los problemas del mercado de trabajo en general. En 1995 la actividad económica del país cayó y la tasa de desempleo del país creció, pasando de situarse en el entorno del 9% al 10.5%; en los años siguientes, si bien la economía se recuperó, la tasa de desempleo se mantuvo elevada. Posteriormente, en el año 1999 comenzó un período de recesión que culminaría en una aguda crisis durante la cual la tasa de desempleo alcanzó el 17%. Como consecuencia, en esos años el interés se desplazó desde los jóvenes hacia el deterioro de la situación laboral de los trabajadores de mediana edad y de los jefes de hogar, para quienes se reflejaba una alta vulnerabilidad asociada a los bajos niveles educativos.

Ya a principios del milenio, la situación laboral de los jóvenes no suscitaba atención alguna. No solamente los temas de debate de política se centraban en los problemas relacionados a la crisis sino que además, en esos años se redujo la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Si bien este tipo de comportamiento –el cual se acompañó de un aumento de la asistencia al sistema educativo– puede enmarcarse en tendencias de mayor plazo, es probable que la propia crisis haya contribuido a estas decisiones debido a las dificultades de encontrar un empleo. Ello ayudó a que el peso de los desocupados jóvenes en el desempleo se redujera, pero aun así la probabilidad de estar desempleado continuó siendo mucho más elevada para los menores de 25 años. Asimismo, los jóvenes mantuvieron una mayor incidencia de la informalidad en el trabajo que las personas de mediana edad.

Más recientemente, en el año 2004, la economía uruguaya comenzó a recuperarse aunque el desempleo viene disminuyendo con lentitud. A su vez, la difícil situación de los jóvenes en el mercado de trabajo continúa siendo visible. En este contexto, el presente documento procura realizar una presentación de las condiciones del mercado laboral juvenil.

En el capítulo 1 se aborda la participación juvenil en el mercado de trabajo, analizando su evolución en los últimos años y las diferencias de comportamiento de distintos grupos de jóvenes. Seguidamente, en el capítulo 2 se presenta las principales características de su inserción laboral: el desempleo, el trabajo a tiempo parcial y la informalidad. Finalmente, en el capítulo 3 se realiza una revisión de las principales líneas de acción seguidas para mejorar la situación laboral de los jóvenes.



## I. La participación laboral de los jóvenes

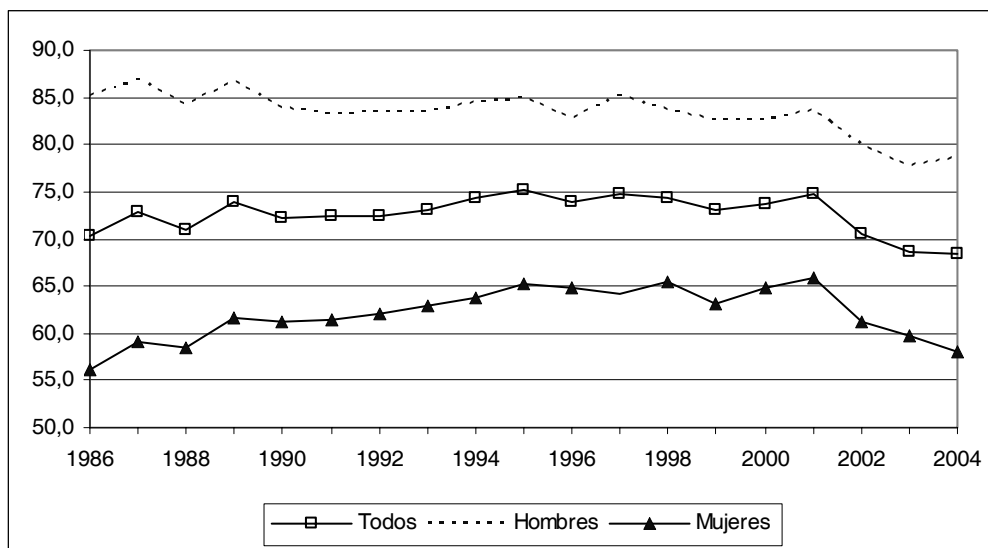
---

Desde 1986 hasta mediados de los años noventa, la tasa de actividad de los jóvenes de 18 a 24 años presentó una tendencia levemente creciente, estabilizándose en la segunda mitad de la década. Así, pasó de ser 72% en 1986–89 a 74% en 1996–99. Más recientemente, a principios del milenio, la participación juvenil cayó, registrándose una tasa de actividad de 68% en los años 2003 y 2004. Es posible que esta caída esté relacionada con un efecto del ciclo económico ya que entre 1999 y 2003, el producto cayó 13% y la tasa de desempleo creció de 11% a 17%. En el año 2004, si bien el producto se recuperó, el desempleo continuó en niveles elevados. Ello, junto con el aumento de la asistencia al sistema educativo –los asistentes pasaron de ser el 33% de los jóvenes de 18 a 24 años en 1999 a 43% en 2004– da lugar a interpretar que la prolongada depresión del mercado de trabajo desalentó la búsqueda de empleo e incentivó el retorno al aula.

Tal como se ilustra en el gráfico 1, esta evolución general responde a comportamientos diferentes de las tasas de actividad masculina y femenina. Desde 1986 a la fecha, la participación de los hombres de 18 a 24 años ha tendido a disminuir, pasando de 86% en 1986–89 a 84% en 1996–99 y cayendo a 79% en el año 2004. En el caso de las mujeres en cambio, la tasa de actividad creció de 59% a 64% entre 1986–89 y 1996–99; luego, a comienzos del milenio disminuyó, al igual que en el caso de los hombres, tomando un valor en torno al 60% en 2004. Si bien la caída de los últimos años parece altamente asociada al ciclo económico, la evolución previa se explica por cambios de comportamiento entre generaciones: los hombres han tendido a postergar la edad de comenzar a

trabajar mientras que para las mujeres, se ha venido asistiendo a un aumento de su participación en el mercado.

Gráfico 1  
TASA DE ACTIVIDAD DE 18 A 24 AÑOS POR SEXO



Fuente: elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE.

En efecto, el país ha asistido a un aumento de los niveles educativos acompañado de una postergación de la incorporación al mercado de trabajo, así como de la creación de un nuevo hogar y de la edad al tener el primer hijo. Sin embargo, una comparación del comportamiento de hombres y mujeres permite realizar algunas precisiones.

Por un lado, existe un importante cambio generacional que consiste en la creciente proporción de mujeres que ingresa al mercado de trabajo. Por otra parte, los hombres se incorporan más tempranamente que las mujeres. O sea, si bien las mujeres participan más que antes, se incorporan más tardíamente. Ello explica que para las edades jóvenes, las tasas de actividad masculinas sean mayores que las femeninas. En edades mayores, las tasas masculinas son superiores debido a que las mujeres interrumpen su vida laboral (Bucheli et al, 2002; Diez de Medina; 1992).

Así, con el paso de las generaciones, la decisión de incorporarse al mercado de trabajo se ha visto afectada por la combinación de dos tendencias de efecto opuesto: por un lado, un cambio en el ciclo de vida caracterizado por la prolongación de la vida estudiantil junto con una postergación del comienzo de la vida laboral; por otro lado, un incremento de la participación de las mujeres que optan por realizar un trabajo remunerado. Como efecto neto, más allá del impacto del ciclo económico en el tramo de 18 a 24 años de edad, se observa la mencionada tendencia a la disminución de la participación masculina y al crecimiento de la femenina.

A continuación se presenta una síntesis de los estudios sobre Uruguay que han abordado el tema de la participación laboral en el ciclo de vida. Posteriormente se realiza una presentación del perfil de los jóvenes activos e inactivos en el año 2004.

## 1. La participación laboral y el ciclo de vida

Tanto en los países desarrollados como en los de la región latinoamericana, la incorporación al mercado de trabajo parece estar tornándose más compleja que en el pasado. Tradicionalmente, el ciclo laboral de un hombre se describía como un tránsito desde los estudios al trabajo, en donde permanecía hasta la edad de retiro. Para la mujer, la descripción contemplaba dos alternativas: un tránsito desde los estudios hacia el trabajo en el hogar, sin incorporación al mercado laboral; un tránsito desde los estudios al mercado laboral con una o más interrupciones posteriores asociadas al matrimonio y al nacimiento de los hijos, hasta alcanzar la edad de retiro, más temprana que para el hombre. Para ambos sexos, la juventud estaba asociada entonces con el período de culminación de la vida estudiantil y el comienzo del trabajo que, para la mayoría de los casos –todos los hombres y alguna proporción de mujeres–, significaba la incorporación al mercado laboral.

En la literatura reciente, el tránsito desde los estudios al trabajo remunerado se describe como un camino sinuoso, caracterizado por inserciones laborales intermitentes, altas tasas de desempleo, abandonos escolares transitorios y/o períodos de dedicación simultánea al estudio y al trabajo. Además, comparado con el pasado, las diferencias por género en los patrones de incorporación al mercado laboral presentan límites menos demarcados.

Estos patrones no han sido estudiados con detalle en Uruguay. El país no cuenta con información de historias de vida que recojan los tránsitos, dificultándose así el estudio de la edad de incorporación al mercado de trabajo, las interrupciones y los determinantes de ambos fenómenos. Los estudios sobre Uruguay utilizan datos de corte transversal, fundamentalmente los proporcionados por la Encuesta de Hogares relevada por el INE. A pesar de las limitaciones de esta información, distintos antecedentes sobre el país permiten componer un cuadro general sobre las variables que inciden en que el ingreso al mercado laboral se realice a edades más tempranas o tardías y sobre los cambios generacionales que han modificado el patrón de comportamiento.

Para la mayoría de las personas de las generaciones recientes, el trabajo y abandono escolar durante la niñez son poco probables. Hasta los 13 años, la cobertura educativa es elevada y el trabajo infantil toma dimensiones menores (UNICEF, 2003). A partir de los 14 años la incorporación al mercado de trabajo va haciéndose más frecuente, lo que se adecua con las normas vigentes: tradicionalmente la edad mínima autorizada para trabajar ha sido 14 años, habiéndose elevado a 15 recientemente.

Entre los 14 y 17 años, el ingreso a la vida laboral se acompaña del abandono de los estudios. Este tránsito temprano de la vida estudiantil al trabajo ha caracterizado a los adolescentes de hogares de bajos recursos, mayoritariamente varones, que repitieron años lectivos escolares (Bucheli y Casacuberta, 2000; Furtado, 2003). El porcentaje de adolescentes que desertan del sistema educativo e ingresan al mercado de trabajo fue estable entre mediados de los ochenta y fines de los noventa pero decreció a principios del milenio. En efecto, en los últimos años se verificó un incremento importante de la proporción de asistentes al sistema educativo entre los adolescentes y a una caída de su participación laboral. Aún queda por contestar si esto responde a un cambio que ha llegado para instalarse o es un efecto temporal producto de la crisis.

En esos años de la adolescencia, la legislación prevé una regulación especial del trabajo alcanzándose entonces a los 18 años el estatus de trabajador adulto. Nuevamente las normas y los comportamientos observados parecen ajustarse ya que a partir de los 18 años, el proceso de incorporación al mercado de trabajo se acelera. Paralelamente, a partir de esa edad la asistencia a

establecimientos educativos cae, primero drásticamente y luego más suavemente pero en forma sostenida.

Entre los 18 y 24 años, las personas que continúan estudiando comienzan a ingresar al mercado de trabajo sin que ello implique necesariamente el abandono de la asistencia al sistema educativo. El estudio en estas edades se asocia a la asistencia al nivel terciario de enseñanza; a su vez, ésta caracteriza a los jóvenes que provienen de hogares de mayores recursos y con mayor capital social (Fernández y Perera, 2000). Así, la culminación de estudios más avanzados se asocia a la pertenencia a estratos de mayor nivel socio económico. De todas maneras, el país ha venido asistiendo a un crecimiento intergeneracional de los niveles educativos.

El crecimiento de los niveles educativos se refleja en el cuadro 1, el que muestra la distribución de la población de distintos tramos etarios según los años de educación culminados para el año 2004. Debido a que en las edades menores el peso de personas que todavía no terminaron sus estudios es superior que en las edades mayores, las comparaciones entre grupos etarios se dificultan. Por eso, el efecto del cambio educativo entre generaciones se refleja en forma más precisa al comparar el grupo de 25 a 29 años con el de 30 a 44 años de edad. De acuerdo a las cifras presentadas, 35% de las personas de 30 a 44 años no alcanzaron los nueve años de enseñanza obligatoria; esta proporción desciende a 29% al considerar al grupo de 25 a 29 años. Como contrapartida, dentro del grupo de 25 a 29 años, el peso de personas con 9 a 11 años de enseñanza es superior al estimado para el grupo de 30 a 44 años. Así, el aumento de los niveles educativos trasladó a las personas desde los niveles educativos más bajos (el incumplimiento del mínimo de nueve años) hacia un nivel que podría considerarse de calificaciones medias.

En cuanto a los jóvenes de 18 a 24 años, el 43% aún asiste al sistema educativo y por lo tanto, los niveles alcanzados en el año 2004 pueden aún ser superados. Sin embargo, la situación de los no asistentes difícilmente varíe por lo que es posible estimar la relevancia de la baja calificación. Tal como aparece en el mismo cuadro, el 27% de los jóvenes no culminó el mínimo obligatorio de enseñanza y no asiste a las aulas. Un 20% adicional también ha dejado de asistir pero ha aprobado entre 9 y 11 años de educación en el sistema. Así, actualmente casi la mitad de los jóvenes no cuentan con enseñanza media completa. Este panorama podría ser algo diferente en pocos años, ya que tal como se mencionó, la deserción escolar ha disminuido en forma pronunciada en los años recientes.

Con el aumento de los niveles educativos, la culminación de la vida estudiantil ocurre más tardíamente en la actualidad que en el pasado. A su vez, un aspecto característico de Uruguay es que la vida estudiantil se prolonga más allá de lo previsto en el sistema educativo. Dicho de otra manera, las personas emplean un mayor número de años calendario para cumplir con los años de educación previstos en los planes de estudio. Ya se mencionó que la repetición escolar induce al abandono del sistema educativo en la adolescencia. Sin embargo, en el nivel terciario se percibe una acusada extra edad del alumnado que probablemente responda al importante número de personas que trabaja y estudia en forma simultánea.

Como consecuencia, entre los 18 y 24 años, la fuerza de trabajo se compone de grupos heterogéneos cuyos extremos se caracterizarían por ser: por un lado, un grupo de personas con bajas calificaciones provenientes de entornos socio económicos vulnerables y por otro lado, un grupo de estudiantes terciarios con requerimientos especiales en el empleo deseado, entre los cuales se destaca el empleo de tiempo parcial.

**Cuadro 1**  
**DISTRIBUCIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS DE GRUPOS DE EDAD, AÑO 2004**  
*(En porcentaje)*

Años de educación	Grupo de edad			
	14 a 17	18 a 24	25 a 29	30 a 44
0 a 8	54	30	29	35
<i>Asiste</i>	40	3	1	0
<i>No asiste</i>	13	27	29	35
9 a 11	46	36	32	27
<i>Asiste</i>	43	16	2	1
<i>No asiste</i>	2	20	29	27
12 a 15	0	32	28	25
<i>Asiste</i>	0	22	10	2
<i>No asiste</i>	0	9	18	23
16 o más	0	3	11	12
<i>Asiste</i>	0	2	5	1
<i>No asiste</i>	0	1	6	11
Total	100	100	100	100
<i>Asiste</i>	84	43	18	4
<i>No asiste</i>	16	57	82	96

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE.

## 2. El perfil de los jóvenes activos

En el gráfico 2 se presenta la tasa de actividad del año 2004 por edad para el rango de 14 a 44 años. Parte de las diferencias entre edades proviene del distinto comportamiento de personas de distinta generación, en particular, en el caso de las mujeres. De todas maneras, el gráfico refleja el proceso de incorporación al mercado de trabajo a lo largo de la vida: a los 17 años, participa un 30% del grupo; a los 18 años, esta proporción crece a algo más de 50% y a los 24, supera levemente el 80%. Para edades superiores a los 27 años, la tasa de actividad es estable en torno a 86%, presentando siempre valores superiores para los hombres que para las mujeres.

La presentación del apartado anterior proporciona no solamente un contexto para analizar la tasa de actividad por edades sino también para distinguir las características de quienes se incorporan al mercado laboral más temprana o tardíamente. Para analizar el perfil de los activos, se recurrió a estimar un modelo logit de la probabilidad de ser activo con la información relevada en la ECH del año 2004. Los coeficientes estimados se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2

**RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE SER ACTIVO  
Y DEL EFECTO DE LAS VARIABLES. JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS. AÑO 2004**

Variable	(1) Coef.	(2) t	(3) Efecto
<b>Edad</b>			
19 años	0,274	2,58 **	0,066
20 años	0,665	6,12 *	0,153
21 años	0,931	8,03 *	0,205
22 años	1,114	9,23 *	0,237
23 años	1,348	10,34 *	0,273
24 años	1,419	10,85 *	0,283
<b>Sexo (mujer)</b>	-0,816	-12,23 *	-0,158
<b>Asistencia al sistema educativo</b>	-1,425	-17,08 *	-0,282
<b>Educación</b>			
6 a 8	1,809	9,34 *	0,422
9 a 11	2,372	12,06 *	0,530
12 a 15	2,063	10,29 *	0,474
15 ó más	2,417	8,59 *	0,537
<b>Estado civil</b>	0,276	2,04 **	0,056
<b>Parentesco</b>			
Jefe	0,639	2,79 *	0,104
Cónyuge	-0,716	-3,45 *	-0,158
Otro	-0,167	-1,09	
<b>Educación del jefe</b>			
6 a 8	0,149	1,08	
9 a 11	-0,024	-0,16	
12 a 15	-0,090	-0,56	
15 ó más	-0,184	-1,05	
<b>Ingreso</b>	-0,359	-8,02 *	-0,005 -0,018
<b>Montevideo</b>	0,378	5,35 *	-0,037
<b>Constante</b>	1,363	3,78 *	
<b>Pseudo R2</b>	0,182		
<b>Casos</b>	5.786		

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE.

Notas:

La variable dependiente toma valor 1 cuando el joven es activo y 0 cuando es inactivo.

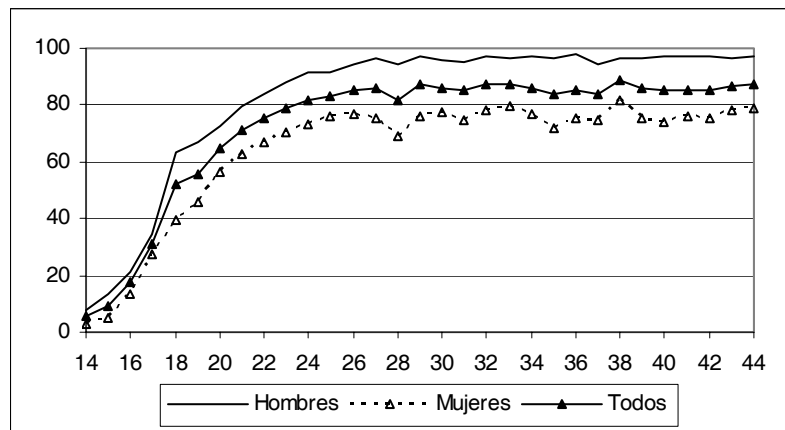
El ingreso es el per cápita del resto del hogar (en logaritmos); las variables omitidas son: 18 años de edad; menos de 6 años de educación; jefe con menos de 6 años de educación; no vive en Montevideo

Excepto para el caso del ingreso, cada efecto se estimó en forma discreta a partir de diferencias en las probabilidades predichas, considerando al resto de las variables en su valor promedio. En el caso del ingreso, se calculó el efecto marginal, también considerando al resto de las variables en su valor promedio.

\* Significativo al 1%

\*\* Significativo al 5%

Gráfico 2  
TASA DE ACTIVIDAD POR EDAD. AÑO 2004  
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Tal como indica el signo del parámetro estimado (columna 1), la probabilidad de ser activo es menor para las mujeres que para los hombres. Además, se calculó el efecto de esta variable. Para ello, se estimó la probabilidad predicha de que un hombre y una mujer, respectivamente, sean activos considerando que el resto de sus características son idénticas. La diferencia entre estas estimaciones, presentada en la columna (3), indica que la probabilidad de que una mujer sea activa es casi 16 puntos inferior a la de un hombre. Esto hace que la fuerza juvenil se componga de 42.5% de mujeres.

Los resultados indican además que la probabilidad de ser activo es superior para los no asistentes al sistema educativo. Cabe señalar de que a pesar de la diferencia de comportamiento entre estudiantes y no estudiantes, las tasas de actividad de los asistentes son elevadas (ver Anexo 1). Por ello, la PEA juvenil se compone de 32% de asistentes al sistema educativo.

A su vez, se procuró distinguir el entorno del joven mediante dos características. Por un lado, se incluyó el ingreso del hogar, la probabilidad de ser activo cae a medida que el ingreso crece. Ello hace que la incorporación al mercado de trabajo sea más tardía en los niveles socio económicos más altos, fenómeno que se agudizaría por el efecto de asistir al sistema educativo.

Por otro lado, se realizó una clasificación que combina la posición en el hogar y las características del jefe. Así, se distingue el caso en que el joven es jefe, es cónyuge, es hijo o tiene otra posición en el hogar; a su vez, en el caso de los hijos, se identificó el nivel educativo alcanzado por el jefe. Se encontró que la mayor probabilidad de ser activo se da cuando el joven es jefe de hogar; mientras, la menor ocurre cuando es cónyuge. Los hijos tienen probabilidades de rango intermedio y no presentan diferencias entre ellos. Cabe señalar que al clasificar a la población juvenil según este tipo de características se recoge una menor tasa de actividad para los hijos en hogares con jefe de alto nivel educativo. De acuerdo a las estimaciones realizadas, este efecto de la educación del padre no es directo sino que proviene de los mayores ingresos del hogar, que permitirían posponer la incorporación al mercado de trabajo.





## II. La inserción laboral juvenil

---

La situación laboral juvenil ha venido concitando la atención en diversos países ya sea porque los jóvenes en general o algunos sub grupos específicos –de bajo nivel educativo o pertenecientes a minorías– presentan altas tasas de desempleo y/o inserciones precarias. Además, en varios países se señala que la situación de los jóvenes en relación a la de los adultos ha ido empeorando a pesar de que algunos cambios de mediano plazo hacían esperar lo contrario, como por ejemplo el aumento de los niveles educativos, la caída de la tasa de fecundidad, y la disminución del peso de los jóvenes en la fuerza de trabajo. Por ello existe una variada literatura, tanto en los países desarrollados como en la región latinoamericana, que analiza el funcionamiento del mercado de trabajo de los jóvenes en relación al de los adultos, ya sea en términos de desempleo como de tipos de empleo y/o remuneraciones.

La búsqueda de explicaciones sobre la relativa peor inserción laboral sigue diferentes líneas argumentales. Desde el lado de la oferta, se esgrime que el alto desempleo se origina en comportamientos típicos de la juventud: por ejemplo, los jóvenes buscan empleos con condiciones más exigentes que los adultos, como ocurre con los empleos transitorios por el verano. Más en general, su mayor desempleo se relaciona con sus más elevados salarios de reserva. Los cambios en el patrón de ciclo de vida –como la prolongación del tiempo asignado a estudiar y la postergación de la formación de una nueva familia– habrían agudizado las características de esos comportamientos típicos, haciendo que las mediciones realizadas por los indicadores del mercado de trabajo recojan un deterioro de su situación laboral.

A su vez, los modelos de búsqueda de trabajo basan la explicación del desempleo en las dificultades del encuentro entre la oferta y la demanda. El trabajador necesita un período para conseguir un puesto de trabajo adecuado y el empleador va también a utilizar un tiempo para cubrir convenientemente las vacantes. Así, los trabajadores y empleadores conocen lo que tienen para ofrecer pero cada uno tiene información imperfecta sobre el otro. Si el trabajador realiza este aprendizaje estacionándose en el desempleo durante un período prolongado, la búsqueda se traduce en un desempleo de larga duración. Una manifestación diferente del mismo fenómeno de aprendizaje es la alta rotación en el empleo. En este caso, el aprendizaje se realiza aceptando empleos que se caracterizarán por corta duración si el trabajador y/o empleador detectan que la contratación no ha sido una buena decisión.

La necesidad de este aprendizaje es mayor cuando los trabajadores son nuevos en el mercado de trabajo, esto es, durante la etapa juvenil. Ello explicaría las diferencias entre el mercado juvenil y el adulto. Weller (2003) enfatiza este tipo de argumento para explicar el desempleo juvenil de cinco países de América Latina. El desconocimiento de los jóvenes sobre el mercado de trabajo y los puestos disponibles haría que aceptaran un empleo aun desconociendo si ofrece las características buscadas. A su vez, la forma en que el empleador aprende si el joven es el trabajador adecuado para el puesto sería contratándolo y evaluando su desempeño. Ambos procesos de aprendizaje explicarían que los comienzos de la inserción en el mercado laboral se caracterizaran por corta permanencia en el puesto, alta rotación entre puestos y elevado flujo hacia el desempleo.

Otro grupo de estudios enfatiza los aspectos de la demanda. Por ejemplo, para varios países se estima que el desempleo juvenil reacciona en mayor medida al ciclo que el desempleo. Esto ha llevado a aducir que el deterioro de la situación de los jóvenes proviene de las condiciones económicas agregadas, a las cuales el empleo juvenil es particularmente sensible (Blanchflower y Freeman, 1998; 2000). Diez de Medina (2001) apunta hacia este tipo de explicaciones para América Latina, donde se asistió a una contracción de la demanda laboral en los años noventa que se tradujo en un crecimiento del desempleo abierto, aun cuando existían fuerzas amortiguadoras como el descenso de la tasa de crecimiento de la población y el aumento de empleos de baja calidad.

Otras argumentaciones desde el lado de la demanda se basan no tanto en su disminución sino en los cambios de su composición, ya sea porque se caracterizan por un deterioro de los sectores intensivos en mano de obra juvenil o por un descenso de la demanda relativa de habilidades específicas de los jóvenes. Así, en algunos países se enfatiza que el desempleo juvenil está asociado con el bajo nivel educativo, como por ejemplo es señalado por Beyer (1998) para el caso chileno o por Ryan (2002) para el caso francés. Existe en particular una hipótesis (double skill bias) que aduce que se ha generado un sesgo hacia la demanda de dos tipos de calificación: la educación y la experiencia laboral. El crecimiento de la valoración de la experiencia perjudicaría a los entrantes al mercado de trabajo.

Al trabajar con la hipótesis de cambios en la demanda, otras variables –además del desempleo– toman mayor relevancia. Los cambios de demanda pueden producir ajustes en cantidades o precios, esto es, en el empleo o en las remuneraciones. El impacto sobre cada variable dependerá tanto de los aspectos institucionales de la determinación de los salarios como de la estructura de los mercados de trabajo. Así, en el contexto de la hipótesis del double skill bias, Ryan (2002) resume evidencia que apunta a mostrar que en aquellos países donde el salario es flexible, el retorno a la experiencia tendió a crecer, no solo en forma absoluta sino en relación al de la educación formal. Ello significa que primó un ajuste vía precios. En cambio, en los países en donde predominan los ajustes por cantidades, el desempleo juvenil aumentó. Por ejemplo, el desempleo de jóvenes de bajo nivel educativo en Francia estaría asociado a un cambio en la demanda que se tradujo en un desplazamiento específico de los jóvenes menos calificados.

Con respecto a la estructura de los mercados de trabajo, los modelos de mercados segmentados proporcionan una explicación del desempleo en la cual también los cambios en la demanda tienden a producir ajustes por cantidades, afectando en mayor medida a los jóvenes. En estos modelos, coexisten varios segmentos del mercado de trabajo los cuales pueden describirse en base a dos de ellos: uno de

ellos, el primario, es más valorado por los trabajadores debido a que ofrece mejores condiciones y en particular un salario más elevado que el otro, el secundario.<sup>1</sup> El desempleo se genera porque todos los trabajadores aspiran a trabajar en el segmento primario pero existen barreras a la entrada. De todas maneras, un grupo de trabajadores se empleará en el mercado secundario, donde la baja valoración y condiciones de trabajo implicarán una alta rotación.

Cuando en la juventud las personas se incorporan al mercado de trabajo, aspiran a ingresar al mercado primario y por lo tanto, deben esperar por un puesto. Ello implica que durante un período se encuentran desempleados o rotando entre puestos de trabajo en el mercado secundario. Además, en este contexto los jóvenes son más vulnerables a los choques de demanda que los adultos, ya que son fundamentalmente entrantes al mercado de trabajo y por lo tanto, tienen mayor riesgo de ser despedidos y se benefician menos de las estructuras internas de remuneración.

Estas distintas explicaciones teóricas son las que habitualmente aparecen en la literatura sobre el desempleo juvenil. En el caso uruguayo, las políticas parecen haber enfatizado en diagnósticos basados en los aspectos de búsqueda y en el bajo nivel educativo. A su vez, en un trabajo reciente, Pagés (2004) interpreta que el desempleo uruguayo está en parte asociado a un problema de oferta: encuentra que en Uruguay la participación laboral es elevada en la comparación con América Latina, señalando que la tasa de actividad para el grupo de 15 a 24 años se sitúa en el segundo lugar, luego de Brasil. Al comparar la situación con Argentina y Chile, encuentra que la mayor participación juvenil en Uruguay se asocia en forma muy importante con la proporción de trabajadores estudiantes. Además, la proporción de jóvenes que optan por trabajar y no estudiar es mayor. En efecto, la cobertura de nivel terciario de enseñanza es relativamente baja en relación a los cinco países de América Latina con mayor desarrollo humano y esta brecha se ha venido ampliando (PNUD, 2001).

## 1. El desempleo

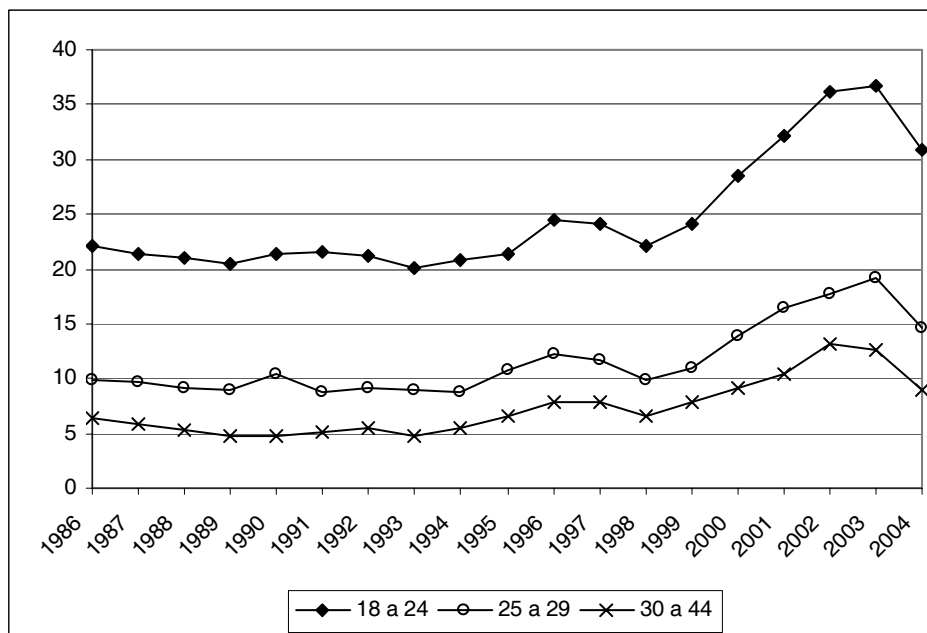
En los últimos quince años la tasa de desempleo de los jóvenes de 18 a 24 años ha sido tres o cuatro veces superior a la del grupo de 30 a 44 años, tal como se ilustra en el gráfico 3. Así, desde mediados de los ochenta hasta fines de los noventa, la tasa de desempleo juvenil se situó entre 20 y 24% mientras que para las personas de 30 a 44 años, estuvo entre 4 y 8%. Luego, cuando el desempleo trepó a comienzos del milenio, ambas crecieron pero la brecha entre jóvenes y mayores tendió a disminuir. La información del año 2004 arroja una tasa de desempleo de 30,8% para el grupo de 18 a 24 años, 14,7% para el de 25 a 29 y 9% para las personas de 30 a 44.

Un mismo nivel de desempleo puede obtenerse de dos maneras cualitativamente distintas. En primer lugar, puede ocurrir que un bajo flujo de personas ingrese al estado de desempleo y permanezca en esta situación un tiempo prolongado. En este caso, los desocupados constituyen un grupo de personas con dificultades para salir de esta situación. En segundo lugar, el desempleo puede provenir de un elevado tránsito desde el empleo hacia el desempleo y desde allí hacia el empleo nuevamente, esto es, caracterizarse por un alto flujo y corta duración. En este caso, continuamente ingresan al desempleo personas que encuentran rápidamente un empleo.

---

<sup>1</sup> Diferentes modelos explican de distinta manera el hecho de que no exista una competencia entre los segmentos que elimine la diferencia salarial. En los modelos de salario eficiencia, la empresa minimiza el costo unitario del trabajo pagando una prima salarial que incentiva la productividad y reduce la rotación. En el modelo de *insiders – outsiders* los trabajadores de la empresa tienen suficiente poder como para negociar salarios elevados y evitar la competencia de quienes desean ingresar aun a un salario menor. En otros casos, se argumenta que las pirámides ocupacionales al interior de las organizaciones operan como barreras a la entrada, ya que el ingreso se realiza solamente desde algunos puestos y en particular, solo existe competencia en los escalones menores de los escalafones.

Gráfico 3  
**TASA DE DESEMPLEO PARA GRUPOS DE EDAD**  
 (En porcentaje)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Para el caso uruguayo, si se le compara con otras realidades, el desempleo en general no parece estar estructuralmente asociados a un problema de larga duración. Ello también es cierto para el caso particular del desempleo juvenil. Para un análisis del período 1991 2002, Bucheli y Casacuberta (2004) esgrimen la relevancia del flujo frente a la duración sugerida por otro indicador: la tasa de riesgo de transitar del empleo al desempleo, esto es, la probabilidad que tienen los ocupados en un período de estar desocupados en el período siguiente. Bucheli y Casacuberta estiman esta tasa para grupos de edad y encuentran que es más elevada para los jóvenes que para los adultos.

Con los datos del año 2004, se encuentra que el peso de los desocupados de larga duración en los tres grupos etarios parece ser algo inferior entre los más jóvenes. Tan sólo 10% de los jóvenes declara estar desempleado desde hace más de seis meses pero menos de un año, peso que se eleva a 17% para el grupo de 30 a 44 años (cuadro 3).

Cabe señalar que estas cifras son particularmente bajas para los tres tramos etarios si se las compara con los años inmediatos previos. Ello se debe a una modificación en el relevamiento de las estadísticas. En el año 2003, 44% de los jóvenes declaraba estar desempleado desde hacía más de seis meses y el desempleo superior a un año representaba un 20% de los jóvenes. Estas cifras eran similares a las presentadas por los grupos etarios de mayor edad. En el año 2004, se indagó especialmente la fecha del último empleo del desocupado. El abrupto descenso de la duración a partir de este cambio indica que las personas tendían a incluir las “changas” dentro de lo que consideraban la duración de su desempleo. Puesto que parecería que el cambio metodológico tuvo mayor efecto sobre los jóvenes –su duración se redujo en mayor medida–, es posible pensar, a título exploratorio, que son más propensos a recurrir a los empleos tipo “changa”. Ello sugiere una vez más la relevancia del flujo. Por otra parte, no se encuentra un grupo específico con larga duración: aún cuando existen diferencias entre grupos, no se identifica un prototipo de jóvenes con desempleo de largo plazo (ver Anexo 2).

**Cuadro 3**  
**TASA DE DESEMPLEO Y PROPORCIÓN DE DESOCUPADOS**  
**DE LARGA DURACIÓN. AÑO 2004**  
*(En porcentaje)*

	18 a 24	25 a 29	30 a 44
<b>Tasa de desempleo</b>	30,8	14,7	9,0
<b>Proporción sin información</b>	4,7	7,5	7,8
<b>Proporción de desocupados con más de 6 meses de duración</b>	9,4	14,0	16,9
<b>Proporción de desocupados con más de 1 año de duración</b>	2,5	3,0	5,2

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Tal como se mencionó, el desempleo de alto flujo puede ser interpretado en el marco de los modelos de búsqueda o en el de mercados segmentados. En ambos casos, el alto flujo puede deberse a que en la juventud, las personas están cambiando a menudo de empleo. En los modelos de búsqueda, esta rotación es eficiente ya que es el mecanismo que permite al joven obtener información sobre el mercado de trabajo y credenciales de su experiencia. En los modelos de mercados segmentados en cambio, la rotación poco tiene que ver con eficiencia; por el contrario, las habilidades del joven se desperdician mientras rota entre puestos del sector secundario. Por lo tanto, los desocupados constituyen un grupo con dificultades no tanto para encontrar un empleo en general, sino uno bueno y mantenerlo.

¿Es el alto desempleo característico de todos los jóvenes? Si bien existen diferencias entre ellos, las tasas de desempleo de distintos grupos es elevada si se las compara con el desempleo de trabajadores con mayor edad (ver Anexo 2). Puede decirse entonces que el desempleo afecta a todos los jóvenes. De todas maneras, para caracterizar el perfil de los jóvenes desocupados se estimó la probabilidad de estar desempleado por medio de un modelo logit que usando la muestra de activos, distinguió si el joven estaba ocupado o desocupado. Las estimaciones del modelo y de los efectos de las variables aparecen en el cuadro 4. En términos generales, estos resultados se reflejan en las tasas de desempleo de los grupos presentadas en el Anexo 3.

De acuerdo a la estimación realizada, la probabilidad de desempleo es mayor para las mujeres, tal como ocurre para la población en general. A su vez, los jóvenes solteros y quienes no son jefes de hogar presentan mayores probabilidades de estar desocupados que aquellos que no tienen esas características.

El estado conyugal y la posición en el hogar discriminan distintas etapas en el proceso de incorporación al mercado laboral. Por ello, estas características como la soltería y la posición de hijo podría estar asociada a jóvenes que están realizando un aprendizaje y que, gracias a sus menores responsabilidades para sostener un hogar, pueden asumir el costo de hacerlo. Las vías de aprendizaje pueden ser variadas aunque descansan en dos grandes mecanismos: aceptar un empleo y desecharlo si no cumple con las expectativas (alta rotación y por ende, alto flujo hacia el desempleo) o buscar el puesto adecuado el tiempo necesario (larga duración del desempleo). Puesto que los jóvenes no parecen más propensos a una mayor duración del desempleo, la primer vía parece ser la más utilizada.

La asistencia al sistema educativo también aparece asociada positivamente al desempleo. Quizá en esta relación exista un componente explicado por el aprendizaje, como en el caso de las variables anteriores. Además, es posible que los asistentes estén buscando empleo con requisitos específicos –por ejemplo, baja carga horaria o un determinado horario de trabajo– más difíciles de encontrar.

Cuadro 4

**RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE ESTAR DESOCUPADO  
Y DEL EFECTO DE LAS VARIABLES. JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS. AÑO 2004**

Variable	(1) Coef.	(2) t	(3) Efecto
<b>Edad</b>			
19 años	-0,415	-2,98 *	-0,098
20 años	-0,435	-3,27 *	-0,103
21 años	-0,746	-5,49 *	-0,168
22 años	-0,776	-5,63 *	-0,174
23 años	-1,034	-7,02 *	-0,221
24 años	-1,005	-7,06 *	-0,216
<b>Sexo (mujer)</b>	0,551	7,14 *	0,114
<b>Asistencia al sistema educativo</b>	0,813	9,02 *	0,173
<b>Educación</b>			
6 a 8	-0,392	-1,57	
9 a 11	-0,667	-2,65 *	-0,151
12 a 15	-0,856	-3,28 *	-0,188
15 o más	-1,118	-3,22 *	-0,233
<b>Estado civil (soltero)</b>	0,309	2,17 **	0,060
<b>Parentesco</b>			
Jefe	-0,606	-2,65 *	-0,109
Cónyuge	0,256	1,10	
Otro	-0,135	-0,82	
<b>Educación del jefe</b>			
6 a 8	-0,022	-0,16	
9 a 11	0,074	0,47	
12 a 15	-0,148	-0,82	
15 o más	0,180	0,88	
<b>Ingreso</b>	0,111	3,08 *	0,023
<b>Montevideo</b>	-0,235	-2,93 *	-0,048
<b>Constante</b>	-0,962	-2,60 *	
<b>Pseudo R2</b>	0,077		
<b>Casos</b>	3.936		

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Notas:

La variable dependiente toma valor 1 cuando el joven está desocupado y 0 cuando está ocupado.

El ingreso es el per cápita del resto del hogar (en logaritmos); las variables omitidas son: 18 años de edad; menos de 6 años de educación; jefe con menos de 6 años de educación; no vive en Montevideo

Excepto para el caso del ingreso, cada efecto se estimó en forma discreta a partir de diferencias en las probabilidades predichas, considerando al resto de las variables en su valor promedio. En el caso del ingreso, se calculó el efecto marginal, también considerando al resto de las variables en su valor promedio.

\* Significativo al 1%

\*\* Significativo al 5%

La estimación arroja además que la probabilidad de estar desocupado cae con la edad. Así, si bien parte del desempleo juvenil puede asociarse con la alta frecuencia de características relacionadas con la desocupación –ser soltero, asistir al sistema educativo y no estar a cargo del hogar–, subsiste un efecto “edad”. Por último, reviste particular interés el efecto del nivel educativo del joven: cuanto mayor la educación, menos probable es el desempleo. Este tipo de resultado se observa también para la población en general, poniendo de relieve la problemática inserción laboral de quienes realizan baja inversión en calificaciones.

## 2. El empleo parcial

La carga horaria de trabajo de los jóvenes es menor que la de los adultos. En el año 2004 casi el 25% de los jóvenes ocupados trabaja menos de 30 horas semanales; esta proporción es 18% para los trabajadores de 25 a 29 años y 16% para los de 30 a 44 años de edad. La participación del empleo parcial para distintos grupos de jóvenes aparece en el Anexo 3.

Para analizar el perfil de los jóvenes con empleo de tiempo parcial, se estimó un modelo logit de la probabilidad de que un joven ocupado trabajara menos de 30 horas, cuyos resultados aparecen en el cuadro 5.

Pocas características distinguen diferentes comportamientos con respecto a la carga horaria. La inserción parcial es más probable para las mujeres, para los asistentes al sistema educativo y cae con la edad.

Obsérvese que los asistentes al sistema educativo tienen una probabilidad mayor en 19 puntos porcentuales de trabajar a tiempo parcial que quienes no asisten. Tal como se mencionó previamente, los asistentes tienen menor probabilidad de ser activos. La combinación de estos resultados refuerza la idea de que el desempleo de este grupo puede estar originado en la búsqueda de un empleo que permita combinar estudio y trabajo.

Cuadro 5

**RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE TENER UN EMPLEO DE TIEMPO PARCIAL. JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS. AÑO 2004**

Variable	(1) Coef.	(2) t	(3) Efecto
<b>Edad</b>			
19 años	0,132	0,69	0,029
20 años	-0,497	-2,53 **	-0,097
21 años	-0,328	-1,76	-0,066
22 años	-0,531	-2,79 *	-0,102
23 años	-0,616	-3,18 *	-0,116
24 años	-0,705	-3,63 *	-0,130
<b>Sexo (mujer)</b>	0,513	5,21 *	0,094
<b>Asistencia al sistema educativo</b>	0,984	8,59 *	0,192
<b>Educación</b>			
6 a 8	-0,107	-0,30	
9 a 11	-0,362	-1,00	
12 a 15	-0,216	-0,59	
15 o más	0,353	0,82	
<b>Estado civil (soltero)</b>	0,239	1,41	
<b>Parentesco</b>			
Jefe	-0,426	-1,69	
Cónyuge	0,047	0,16	
Otro	-0,390	-1,83	
<b>Educación del jefe</b>			
6 a 8	-0,262	-1,42	
9 a 11	-0,432	-2,12 **	-0,080
12 a 15	-0,432	-1,87	
15 o más	-0,251	-0,95	
<b>Ingreso</b>	0,009	0,23	
<b>Montevideo</b>	0,119	1,14	
<b>Constante</b>	-1,064	-2,18 **	
<b>Pseudo R2</b>	0,074		
<b>Casos</b>	2.732		

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Notas:

La variable dependiente toma valor 1 cuando el joven trabaja menos de 30 horas semanales y 0 cuando lo hace más de 30.

El ingreso es el per cápita del resto del hogar (en logaritmos); las variables omitidas son: 18 años de edad; menos de 6 años de educación; jefe con menos de 6 años de educación; no vive en Montevideo

Excepto para el caso del ingreso, cada efecto se estimó en forma discreta a partir de diferencias en las probabilidades predichas, considerando al resto de las variables en su valor promedio. En el caso del ingreso, se calculó el efecto marginal, también considerando al resto de las variables en su valor promedio.

\* Significativo al 1%

\*\* Significativo al 5%



### 3. La informalidad en el empleo

Al igual que en el resto de los países latinoamericanos, en Uruguay los jóvenes tienen una inserción que se caracteriza por menor protección social, estabilidad y cobertura de la seguridad laboral que los adultos, presentando así un mayor grado de precariedad e informalidad (ICD/PIT CNT, 2000; Díez de Medina, 2001). En particular con respecto a la informalidad medida como cobertura de la seguridad social en el trabajo, Bucheli (2004) estima que es menor para los jóvenes y que en el período de disminución de la cobertura general de los años noventa, la caída fue más pronunciada para los menores de 25 años que para los mayores.

Para el análisis en este apartado se ha definido como informal en el empleo a aquel trabajador ocupado que no aporta al sistema de la seguridad social, lo cual operativamente es relevado por la ECH por medio de indagar si está generando el derecho a percibir una jubilación. Además de la relación con la jubilación, la informalidad implica la carencia de beneficios en el empleo que en general consisten en la cobertura de distintos tipos de riesgos asociados con pérdida de ingresos laborales, como en el caso de enfermedad o de despido. Además, en Uruguay el empleo formal genera para los trabajadores privados la posibilidad de subsidiar la atención de la salud en el sistema privado.

En comparación con los adultos, los jóvenes tienen más frecuentemente una inserción informal: en el año 2004, generaba derechos en el sistema de previsión social el 43% de los jóvenes con empleo, 62% del grupo de 25 a 29 años y 66% de los ocupados de 30 a 44 años de edad.

Una razón para explicar la mayor incidencia de la informalidad entre los jóvenes está en la poco clara relación entre los costos de aportar a la seguridad social y los beneficios esperados. Tal como se mencionó, los beneficios más importantes son el pago por prestaciones de salud, la percepción de remuneración en caso de enfermedad, prestaciones vinculadas a tener menores a cargo y la pasividad a recibir en la vejez.

En la juventud, la edad de retiro se vislumbra como lejana por lo que puede no existir un incentivo suficiente como para comenzar a registrar una historia laboral. Además, los programas para la familia son menos relevantes ya que es menos probable tener niños a cargo. Adicionalmente, los beneficios de salud son menos atractivos, ya que esta tiende a tornarse un tema de preocupación en edades más avanzadas.

Ello significa que la comparación del peso de la informalidad entre grupos de edad no implica estrictamente “peores” o “mejores” inserciones. De todas maneras, diversos análisis sugieren que las inserciones laborales de peores condiciones no son compensadas mediante mayores remuneraciones. Arim y Llambí (2001) encuentran que a la precariedad en el empleo – definida como la no contribución al sistema de seguridad social o la inestabilidad en el trabajo– se asocia a un menor salario; esta diferencia salarial entre precarios y no precarios sería más pronunciada para los jóvenes.

Para analizar el perfil de informales se estimó la probabilidad de tener un empleo formal a partir de un modelo logit. En el cuadro 6 aparecen los resultados de la estimación del modelo y los efectos de las variables.

Los resultados arrojan que la probabilidad de tener una inserción formal en relación a una informal es mayor para los hombres y para los no asistentes al sistema educativo. La diferencia de probabilidad entre sexos y entre asistentes es solamente del orden de 6 puntos porcentuales. A su vez, los jóvenes montevideanos tienen una probabilidad superior a los del interior, diferencia del orden de 9 puntos porcentuales.

Cuadro 6

**RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE TENER UN EMPLEO FORMAL. JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS. AÑO 2004**

Variable	(1) Coef.	(2) t	(3) Efecto
<b>Edad</b>			
19 años	0,223	1,03	
20 años	0,711	3,59 *	0,152
21 años	0,777	4,03 *	0,168
22 años	1,005	5,25 *	0,224
23 años	1,195	6,21 *	0,272
24 años	1,226	6,50 *	0,280
<b>Sexo (mujer)</b>	-0,237	-2,63 *	-0,058
<b>Asistencia al sistema educativo</b>	-0,257	-2,39 **	-0,062
<b>Educación</b>			
6 a 8	0,936	2,20 **	0,159
9 a 11	1,487	3,51 *	0,286
12 a 15	1,978	4,62 *	0,408
15 o más	1,787	3,69 *	0,361
<b>Estado civil (soltero)</b>	0,067	0,49	
<b>Parentesco</b>			
Jefe	0,734	3,22 *	0,172
Cónyuge	0,880	3,44 *	0,208
Otro	0,314	1,56	0,070
<b>Educación del jefe</b>			
6 a 8	0,394	2,17 **	0,088
9 a 11	0,817	4,19 *	0,192
12 a 15	0,992	4,51 *	0,236
15 o más	0,503	2,02 **	0,115
<b>Ingreso</b>	0,067	1,90	
<b>Montevideo</b>	0,385	4,32 *	0,093
<b>Constante</b>	-3,699	-6,83 *	
<b>Pseudo R2</b>	0,096		
<b>Casos</b>	2.732		

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Notas:

La variable dependiente toma valor 1 cuando el joven tiene un empleo formal y 0 cuando trabaja en la informalidad.

El ingreso es el per cápita del resto del hogar (en logaritmos); las variables omitidas son: 18 años de edad; menos de 6 años de educación; jefe con menos de 6 años de educación; no vive en Montevideo

Excepto para el caso del ingreso, cada efecto se estimó en forma discreta a partir de diferencias en las probabilidades predichas, considerando al resto de las variables en su valor promedio. En el caso del ingreso, se calculó el efecto marginal, también considerando al resto de las variables en su valor promedio.

\* Significativo al 1%

\*\* Significativo al 5%

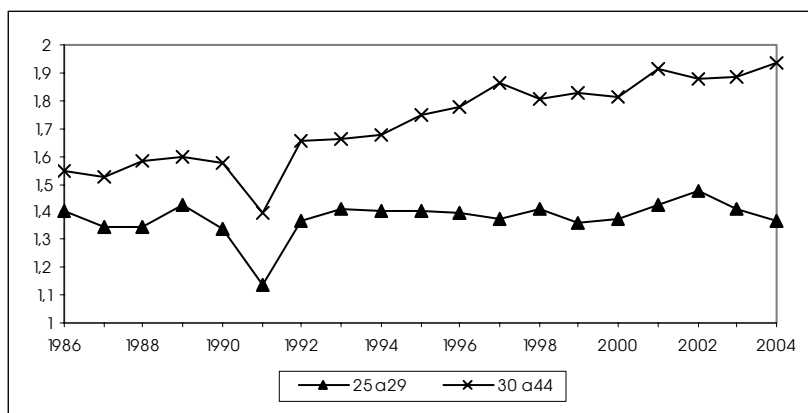
El nivel educativo tiene un claro efecto sobre la formalidad. La probabilidad de tener un empleo formal para un joven con secundaria completa o más años de educación es entre 36 y 40 puntos porcentuales superior a la de un joven con primaria incompleta. También es posible que los contactos sean importantes para insertarse en un empleo formal, ya que el hijo de un jefe con al menos enseñanza media completa tiene una probabilidad entre 11 y 23 puntos porcentuales superior que el hijo de un jefe con primaria incompleta.

#### 4. Las remuneraciones

Una variable de alta relevancia en el análisis del desempeño del mercado de trabajo es la remuneración. Sin embargo, la remuneración por edades y el retorno a la experiencia han sido temas poco estudiados en Uruguay. Uno de los pocos antecedentes con que se cuenta señala que el aumento de la tasa global de desempleo que comenzó a mediados de los noventa ha tendido a reducir el salario de los jóvenes en mayor medida que el de los adultos (Bucheli, 2005).

Tal como ocurre en otros países, en Uruguay los salarios crecen con la edad. Ello se refleja en el gráfico 4, donde aparecen dos curvas: una ilustra el cociente de la remuneración por hora trabajada (promedio anual) recibida por el grupo de 25 a 29 años dividido la remuneración de los jóvenes de 18 a 24 años; la otra ilustra la relación de remuneraciones de las personas de 30 a 44 y de los jóvenes. Durante todo el período 1986-2004, las curvas aparecen ordenadas de tal manera que muestran ingresos superiores para los trabajadores de 30 a 44 años, seguidos por los recibidos por el grupo de 25 a 29 años y finalmente, los inferiores, corresponden al grupo de 18 a 24 años.

Gráfico 4  
RELACIÓN ENTRE LA REMUNERACIÓN REAL DEL TRABAJO POR HORA  
PARA GRUPOS DE EDAD CON RESPECTO A LA REMUNERACIÓN DE LOS JÓVENES



Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

El aspecto de mayor interés del gráfico 4 es que la evolución de los cocientes presentados sugiere que la brecha de los mayores de 30 años con respecto a los menores tendió a ensancharse desde comienzos de los años noventa. En efecto, la relación de la remuneración para el grupo de 30 a 44 años con respecto a los jóvenes de 18 a 24 años creció de 1,6 en la segunda mitad de los años ochenta a un promedio de 1,9 en el cuatrienio 2001-2004. En cambio, la relación entre el grupo de 25 a 29 con respecto a los jóvenes se mantuvo estable, oscilando en la mayoría de los años entre 1,3 y 1,4.



### III. Políticas

---

Las estrategias de política vinculadas al mercado de trabajo comprenden tanto las políticas de empleo estrechamente vinculadas con el funcionamiento macroeconómico general (por ejemplo, la política salarial) como las políticas laborales –o sea, las que hacen a la normativa y la regulación del mercado– y las políticas de mercado de trabajo en sentido estricto, esto es, las destinadas a aumentar el empleo y disminuir el desempleo. Todas ellas afectan al mercado de trabajo en general o sea, a todos los grupos de edad. En las últimas décadas, frente a los problemas de mercado laboral juvenil, se comenzó a concebir estrategias específicas destinadas a los jóvenes. Estas se han centrado en la regulación y en programas activos de mercado de trabajo.<sup>2</sup>

Con respecto a la regulación, los debates han girado en torno a preguntarse si la normativa laboral perjudica a los jóvenes, enfatizando en particular el papel del salario mínimo y de la protección en el empleo. Las regulaciones fueron concebidas con el objetivo de proteger a los trabajadores, pero uno de sus efectos negativos no buscados es que podrían beneficiar a los “insiders” y perjudicar a los “outsiders”, creando o reforzando la segmentación del mercado de trabajo. Puesto que se ingresa al mercado de trabajo en la juventud, los jóvenes se ven particularmente afectados ante estos efectos negativos. Existe abundante material empírico en distintos países que busca medir el grado en que los potenciales impactos perjudiciales se traducen en la práctica. Los múltiples resultados contradictorios hacen que el rol de la desregulación en la búsqueda de

---

<sup>2</sup> Para una recopilación sobre las políticas destinadas a jóvenes en los países subdesarrollados, ver Godfrey (2003).

expansión de la demanda continúe formando parte del debate. Originadas también en la discusión de los efectos de la regulación, se han ido implementando propuestas de normativas especiales para las contrataciones de jóvenes, como por ejemplo la fijación de salarios mínimos diferentes, contratos de menores costos, entre otros.

Con respecto a las políticas activas, existe una variedad de programas como la asistencia a la búsqueda de empleo, los servicios de colocación, la capacitación, el apoyo a la creación de microempresas y al autoempleo, el subsidio de empleo privado o la creación directa de empleo público. Cualquiera de estos programas puede estar destinado a los desocupados en general o procurar focalizar subgrupos especiales, en particular a los más jóvenes. En general, cuando se realizan evaluaciones de estos programas, se intenta medir si existen efectos positivos distinguiendo diferentes grupos poblacionales. La experiencia de distintos países no es contundente con respecto a éxitos y fracasos. En términos generales, las evaluaciones de los países de la OCDE sugieren que los jóvenes constituyen el grupo poblacional sobre el que existe menor evidencia de impacto de los programas, al menos si se evalúa el efecto sobre variables de mercado de trabajo como la duración del desempleo posterior al programa, el salario pos programa o diversas características del empleo pos programa (Martin y Grubb, 2001).

Además de estos programas más generales, algunos diseños han sido concebidos con el propósito de atender las especificidades de los jóvenes, quienes constituyen el grupo de entrantes al mercado laboral. Con el propósito general de ayudar la transición desde los estudios al mundo del trabajo, los programas típicos para jóvenes conciben algún tipo de adquisición de experiencia, de ayuda para facilitar el vínculo entre oferentes y demandantes y eventualmente, alguna capacitación. Habitualmente además, contemplan algún elemento redistributivo que a menudo refiere a que el programa se restringe a los jóvenes en situación más vulnerable. En los países desarrollados, la experiencia de este tipo de programas no es particularmente exitosa y específicamente, las evaluaciones no son positivas en lo que refiere al impacto para los jóvenes con menores calificaciones. Esto ha llevado a sugerir que no es sencillo superar los déficits educacionales. Sin embargo, esta conclusión no es compartida por la experiencia latinoamericana en donde los programas para jóvenes de baja calificación han arrojado resultados positivos.

En distintos países latinoamericanos se han implementado programas para jóvenes de esas características, donde un ejemplo lo constituye Projoven en Uruguay. En términos generales, se caracterizan por ofrecer capacitación y algún tipo de ayuda en la inserción laboral –básicamente por medio de un empleo temporario– a jóvenes de hogares de bajos recursos que tienen problemas de empleo y calificaciones escasas. Los diseños tienen en común el estar fuertemente orientados a los requerimientos de la demanda de trabajo, ser financiados con recursos públicos y concebir la capacitación mediante algún tipo de competencia entre centros educativos. En Chile el programa tuvo efectos positivos sobre la probabilidad de encontrar un empleo y la calidad del trabajo pero no sobre las remuneraciones (García Huidobro; 2002). En el caso argentino el programa tuvo impactos positivos sobre las remuneraciones y la probabilidad de empleo pero solamente para algunos subgrupos (Aedo y Núñez, 2001). Mejores resultados fueron obtenidos en Perú, donde el programa tuvo impactos positivos sobre el empleo, el ingreso y la carga horaria al tiempo que contribuyó a reducir la segregación ocupacional de género (Nopo, Robles y Saavedra; 2002).

En Uruguay, desde los años noventa, la preocupación por los problemas de inserción laboral juvenil produjo reacciones en tres grandes líneas de política. Una de ellas refiere a las políticas educativas. En grandes rasgos, estas han buscado reducir la repetición –en particular en primaria– y aumentar la retención –en particular en la enseñanza media–, de manera que la salida del sistema educativo e ingreso al mercado de trabajo se realicen con mayor nivel de capital humano. Además, en el contexto de un debate sobre la adecuación del sistema educativo a los requerimientos del

mercado de trabajo, se ha asistido a diversas iniciativas que en particular alcanzaron al subsistema de formación técnica.<sup>3</sup>

La perspectiva desde el mercado de trabajo ha guiado las otras dos líneas de políticas y son las que se recogen en este capítulo. En el apartado 1 se realiza una reseña de las regulaciones de los contratos especiales para jóvenes, concebidos en los años noventa. Posteriormente en el apartado 2 se presenta el diseño del programa Projoven, también de la década de los noventa e incluso anterior a la aprobación de una regulación contractual especial para jóvenes. En tercer lugar, en el apartado 3, se dirige la mirada al universo de los jóvenes en mejor situación relativa, incluyendo un resumen de las acciones emprendidas por las Bolsas de Trabajo de las instituciones educativas terciarias. Estas bolsas no forman parte de las políticas públicas pero son reseñadas debido a que en alguna medida se enmarcan en cambios institucionales de las políticas educativas y de contratos de trabajo para jóvenes. Finalmente, en el apartado 4 se realizan algunos comentarios sobre los resultados de todas estas acciones.

## 1. Contratos de empleo juvenil

El trabajo de los menores de 18 años tiene tradicionalmente regulaciones específicas pero hasta fines de los años noventa, no existían disposiciones especiales para los jóvenes mayores de esa edad. En la actualidad, rigen tres leyes que regulan el trabajo juvenil por medio de modalidades contractuales especiales. Todas estas relaciones laborales se conocen habitualmente como pasantías. Por otra parte, en la legislación el significado que se da a los vocablos pasantía y beca no corresponde estrictamente al lenguaje usual, para el cual la primera es la actividad laboral de un ayudante y la segunda, una ayuda económica a un estudiante que no implica una exigencia laboral. Todo ello hace que a menudo se perciba una confusión sobre las distintas modalidades de la regulación.

La primera norma que prevé contratos especiales para jóvenes es del año 1997 y se conoce como la Ley de Empleo Juvenil.<sup>4</sup> Ella creó cuatro tipos de contratos laborales que usualmente se les conoce como “pasantías laborales”: el contrato de práctica laboral, la beca de trabajo, el contrato de aprendizaje y el contrato de aprendizaje simple. Posteriormente, en el año 2000 se creó una nueva figura: la pasantía curricular. Esta regula la experiencia laboral que realizan los estudiantes de educación técnico profesional y terciaria como parte de su currícula.<sup>5</sup> Por último, las contrataciones de pasantes y becarios en la administración pública tienen una regulación especial desde el año 2001, distinta de las anteriores y de la prevista para el resto de las contrataciones en el sector. En los siguientes apartados se especifica el alcance de cada modalidad contractual.

### 1.1 La Ley de Empleo Juvenil: las pasantías laborales

Las modalidades contractuales creadas en la ley de empleo juvenil están estrechamente vinculadas a la experiencia de Projoven, programa que para apoyar la adquisición de experiencia laboral requería un marco legal especial para funcionar fluidamente. En particular, uno de los aspectos más importante de la ley es brindar un marco regulatorio apropiado para las contrataciones a término.

En Uruguay, las normas generales establecen que existe un período de prueba de tres meses a partir del cual el despido genera el pago de indemnizaciones. La ley de empleo juvenil permite una relación laboral que, al terminar el plazo previsto en el contrato, no obliga su continuación, no

<sup>3</sup> Un conjunto amplio de experiencias que aparecen en reacción a un diagnóstico de mala adecuación fue recogido por Lasida, Ruétalo y Berrutti (1998).

<sup>4</sup> Se trata de la ley N° 16.873 de octubre de 1997, reglamentada en el Decreto 318/98 de noviembre de 1998.

<sup>5</sup> Es creada por la ley N° 17.230 de enero de 2000, reglamentada en el Decreto 425/01 de octubre de 2001.

exige el pago de indemnización por despido y no genera derecho a seguro de desempleo. Es solamente al vencimiento del contrato que, en caso de que el joven continúe trabajando en la empresa, la relación laboral pasa a regirse por las normas generales. La ley no prevé ninguna otra excepción de beneficios; además, la remuneración de estos contratos especiales no puede ser inferior a la mínima prevista para quienes desarrollan tareas similares.

Existen cuatro figuras contractuales cuyas características se resumen en el Anexo 5: la práctica laboral, la beca de trabajo, el contrato de aprendizaje y el contrato de aprendizaje simple.

La práctica laboral y la beca de trabajo tienen como objetivo específico facilitar el acceso a la primera experiencia laboral. La práctica laboral se dirige a jóvenes calificados, egresados de una institución educativa de nivel terciario o de enseñanza técnica, y autoriza la celebración de un contrato laboral entre un joven y una empresa privada de una duración de hasta doce meses. La beca de trabajo en cambio se orienta hacia las necesidades de los jóvenes de menores recursos y exige que se involucre un tercero: se pacta entre una empresa (pública o privada) y una institución, que puede ser el Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de la Juventud, la Administración Nacional de Educación Pública o una Organización no Gubernamental habilitada por alguno de los organismos anteriores. Este acuerdo debe asegurar que el joven tendrá una primera experiencia laboral en que adquirirá habilidades generales –por ejemplo hábitos, actitudes, y otros– y debe prever la forma en que se desarrollará el cumplimiento de los objetivos de la beca; la institución involucrada puede realizar una supervisión si la empresa lo autoriza.

Las otras dos figuras contractuales están previstas para jóvenes cuya capacitación consiste en aprender un oficio mientras están trabajando. Se prevé una articulación formal entre capacitación y trabajo: en el caso del contrato de aprendizaje, además de la empresa y el joven interviene un centro de formación; en el caso del aprendizaje simple, participa un trabajador de la empresa que opera como instructor. En ambas figuras, el contrato debe especificar un plan que refleje que el joven recibirá una formación metódica y sistemática.

Para incentivar a las empresas a usar esos contratos especiales, la ley prevé algunas exoneraciones impositivas. En el cuadro 8 aparecen los porcentajes sobre el salario que deben pagarse por concepto de contribuciones al sistema de seguridad social e impuestos en las contrataciones comunes y en las realizadas en el marco de la ley de empleo juvenil. Los aportes personales varían con el nivel de salario por lo que la información se presenta para tres franjas: menos de 3 salarios mínimos nacionales, entre 3 y 6 y más de 6. Tal como se resume en el cuadro 7, el aporte personal total varía entre 18.125% y 24.125% del salario mientras que el aporte patronal es 18.625%.

La ley de empleo juvenil exonera el pago de los aportes patronales con destino al régimen jubilatorio y al seguro social de enfermedad del trabajador contratado. La primera exoneración corresponde a 12,5% del salario nominal y la segunda a un 5%, lo que significa que para la franja salarial más baja, un contrato bajo la ley de empleo juvenil significa reducir la carga total de 36.75% del salario a 19.25% del mismo. Este recorte parece de una magnitud no despreciable; de todas maneras, cabe señalar que el impacto de las exoneraciones sobre la demanda de empleo no ha sido estudiado en el país, por lo que no se conoce el verdadero efecto de este tipo de incentivo.

A pesar de que la reducción prevista no parece despreciable, la comparación realizada con el caso general no es siempre la adecuada: varios sectores cuentan con exoneraciones y por lo tanto, no participan del pago del total de las tasas previstas.

En efecto, las exoneraciones parciales de las contribuciones patronales al régimen de seguridad social a título excepcional son comunes en la legislación –aunque a veces con carácter transitorio– y se han difundido en la crisis. Así por ejemplo, el aporte patronal al régimen jubilatorio para los trabajadores de la industria manufacturera fue reducido a 6,5% en el año 1995 y



a 0% en el año 2001, beneficio que se extendió paulatinamente a los trabajadores del transporte terrestre de carga y del transporte de pasajeros urbano y suburbano; asimismo, otros grupos de trabajadores fueron exonerados de al menos parte de estas contribuciones. Además, desde el año 2001 la industria manufacturera está exonerada de la mitad del aporte patronal al seguro de enfermedad.

**Cuadro 7**  
**CONTRIBUCIONES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTOS A LAS RETRIBUCIONES**  
(Porcentajes sobre el salario nominal)

	0 a 3 SMN	3 a 6 SMN	6 SMN o más
<b>Aportes personales</b>	<b>18 125</b>	<b>20 125</b>	<b>24 125</b>
Régimen jubilatorio	15	15	15
Seguro de enfermedad	3	3	3
Impuesto a las Retribuciones Personales	0	2	6
Fondo de Reconversión Laboral	0,125	0,125	0,125
<b>Aportes patronales (régimen general)</b>	<b>18 625</b>	<b>18 625</b>	<b>18 625</b>
Régimen jubilatorio	12,5	12,5	12,5
Seguro de enfermedad	5	5	5
Impuesto a las Retribuciones Personales	1	1	1
Fondo de Reconversión Laboral	0,125	0,125	0,125
<b>Total (régimen general)</b>	<b>36,75</b>	<b>38,75</b>	<b>42,75</b>
<b>Aportes patronales (ley de empleo juvenil)</b>	<b>1 125</b>	<b>1 125</b>	<b>1 125</b>
Régimen jubilatorio	0	0	0
Seguro de enfermedad	0	0	0
Impuesto a las Retribuciones Personales	1	1	1
Fondo de Reconversión Laboral	0,125	0,125	0,125
<b>Total (ley de empleo juvenil)</b>	<b>19,25</b>	<b>21,25</b>	<b>25,25</b>
<b>Aportes patronales (régimen de excepción) (*)</b>	<b>3 625</b>	<b>3 625</b>	<b>3 625</b>
Régimen jubilatorio	0	0	0
Seguro de enfermedad	2,5	2,5	2,5
Impuesto a las Retribuciones Personales	1	1	1
Fondo de Reconversión Laboral	0,125	0,125	0,125
<b>Total (régimen de excepción)</b>	<b>21,75</b>	<b>23,75</b>	<b>27,75</b>

**Fuente:** elaboración propia, sobre la base de la normativa vigente.

(\*) Se trata del máximo nivel de exoneración sectorial previsto y es el que corresponde a la industria manufacturera; en otros casos, el nivel de aportes es algo mayor como para el transporte terrestre de carga y el transporte de pasajeros urbano y suburbano, en que se paga el aporte completo al seguro de enfermedad.

Por ello, en el cuadro 7 se ha calculado el aporte patronal y el total de aportes en el caso del trabajador al que alcanza el máximo nivel de exoneración sectorial. Obsérvese que para la franja de menores salarios, el total de aportes es de 21.75% por lo que, para las empresas en sectores con máxima exoneración como es el caso de la industria manufacturera, el incentivo para el uso de la ley de empleo juvenil es mucho más reducido.

Por último, existen algunas otras disposiciones tendientes a controlar e impedir abusos. Para utilizar la ley de empleo juvenil, las empresas deben cumplir con algunos requisitos, como por ejemplo realizar un registro en la Inspección de Trabajo y estar al día con los pagos de la seguridad social. Además, no pueden haber realizado despidos –ni envíos al seguro de paro– durante los

sesenta días anteriores a la contratación ni durante el período de vigencia del contrato. Existe también un límite para el número de contratos por empresas, no pudiendo superar el 20% del total de trabajadores.

## 1.2 La pasantía curricular

A diferencia de los contratos previstos en la ley de Empleo Juvenil, la pasantía curricular creada en el año 2001 está dirigida a estudiantes, por lo que el pasante es jurídicamente un alumno y no un trabajador. Esta figura de pasantía puede ser utilizada por los asistentes a cursos formales en centros de educación técnico profesional, dictados por la UTU o por centros de formación privados habilitados. Las actividades laborales desarrolladas forman parte de la currícula del curso y por lo tanto, la pasantía cesa si el joven pierde su calidad de reglamentado en el programa educativo.

La pasantía curricular puede o no estar remunerada. Cuando lo es, se prevé que la remuneración mínima sea equivalente a dos tercios del salario para tareas similares. Esta remuneración no genera beneficios ni obligación de pago de tributos ya que, en concordancia con la condición jurídica del pasante, no se trata de un salario sino de una compensación.

Para que un estudiante realice una pasantía, se requiere celebrar un convenio y un acuerdo. El convenio es el documento que permite a la empresa convertirse en receptora de pasantes y tiene un año de duración con renovación automática. Habitualmente, es un establecimiento educativo quien realiza el vínculo con la empresa. El establecimiento debe solicitar a la Dirección de Programa de Educación que celebre el convenio, la cual a su vez solicita su firma al Consejo de Enseñanza Técnico Profesional. El acuerdo instrumenta el convenio y se realiza en cada oportunidad que se coordina una o varias pasantías. Este se celebra entre los docentes y la dirección escolar con el asentimiento de los alumnos.

## 1.3 Las pasantías del sector público

Así como ocurrió en el resto de la región latinoamericana, en los años ochenta y noventa Uruguay implementó diversas políticas tendientes a reducir el peso del Estado en la producción y en el empleo. En el año 1990, la ley prohibió tanto el ingreso al sector público de funcionarios presupuestados como los contratos de función pública. Estos contratos –denominados también permanentes– prevén un régimen similar al del funcionario pero con dos diferencias. Por un lado, no generan derecho a la carrera administrativa. Por otro lado, el contratado puede ser cesado aunque existe alto grado de estabilidad, ya que se trata de contratos de renovación automática con un preaviso de cese de sesenta días de anticipación.

Con la aprobación de estas limitaciones para emplear personal, los distintos organismos del sector público recurrieron a utilizar diversas figuras para contratar trabajadores. Así, los jóvenes pasaron a ser contratados por medio de modalidades como las de pasantes y becarios, utilizadas más bien por las restricciones al ingreso de trabajadores que por una política destinada a promover el empleo juvenil. A pesar del amplio uso de este tipo de contratos, su definición era poco clara y heterogénea entre los distintos organismos. En el año 2001, la ley N° 17.296 estableció un régimen específico de pasantías y becas para la Administración Central.<sup>6</sup> Esta regulación co existe con otras modalidades de pasantías y becas de otros organismos del sector público, los cuales continúan rigiéndose por sus normas internas

De acuerdo a la ley de 2001, el régimen jurídico de las pasantías y becas de la Administración es único y la normativa no realiza una definición de cada figura. El régimen

---

<sup>6</sup> Esta ley fue reglamentada por el Decreto 344/01 de agosto de 2001. Una exposición detallada de esta normativa puede leerse en Biasco (2001).

procura facilitar la primera experiencia laboral, mencionando explícitamente que se debe asegurar una relación adecuada entre las tareas del pasante y su idoneidad técnica. Así, autoriza la contratación de estudiantes, con preferencia a los universitarios, de la UTU y de CECAP, por un plazo máximo de doce meses (incluida la licencia) previa autorización del Poder Ejecutivo. El contrato es prorrogable por otro año más; si pasado ese segundo año se realiza otra prórroga, la relación pasa a regirse por un contrato con término indeterminado, figura que prevé el derecho a despido y seguro de paro.<sup>7</sup>

La ley establece expresamente que el régimen no otorga la calidad de funcionario público; además, las remuneraciones y beneficios previstos son distintos a los de estos funcionarios. La primera diferencia radica en su duración. En cuanto a la remuneración, no puede superar los cuatro salarios mínimos nacionales por una jornada de ocho horas diarias. Con respecto a la licencia, prevé menos causales que para los funcionarios, generando derecho a utilizarla por estudio –hasta treinta días hábiles al año–, enfermedad y por embarazo, además de la ordinaria anual incluida en los doce meses máximo de contrato.

## 2. El programa Projovent

El programa Projovent busca apoyar a los jóvenes con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo mejorando su calificación, combinando orientación vocacional, capacitación y apoyo a la inserción laboral. Si bien existe desde 1997, la creación del primer programa de estas características data del año 1994, cuando comenzó a funcionar Opción Joven con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Su población objetivo consiste específicamente en jóvenes de 17 a 24 años de edad procedentes de hogares de bajos ingresos, que no completaron el nivel medio de enseñanza y no tienen un empleo formal. Como excepción, los límites de edad pueden ampliarse a 15 y 29. En el proceso de selección de participantes, el programa prioriza a los que tienen hijos, a los jefes de familia, los desertores del sistema educativo, los repetidores de tres o más años lectivos y a los asistentes a los cursos de formación de adultos de la enseñanza primaria y media. Los beneficiarios tienen acceso gratuito a los servicios brindados por el programa y cuentan además con un viático para el transporte durante el período de capacitación.

Las características del programa y su diseño responden a un diagnóstico de agotamiento de la forma tradicional de impartir formación profesional en el país, la cual se inserta primordialmente en el sistema educativo. Según la Unidad Coordinadora de Projovent (UCP, 2002), “Tradicionalmente, la formación profesional en Uruguay, y en los países de la región, partía de la concepción de que ésta es conveniente solo en la medida que los trabajos a los cuáles se accede sean acordes a la formación adquirida anteriormente. [...] El objetivo principal era el de lograr buenos programas de formación ya que con buenos capacitados el empleo era logrado, dándose por hecho la existencia de demanda de mano de obra formada. [...] PROJOVENT se inserta dentro de [un] proceso de cambio radical en cuanto a la forma de concebir a la formación en general y de la función del Estado en particular en su relación con la temática”. Así, los principios rectores básicos consisten por un lado en que la decisión sobre los contenidos de la capacitación es liderada por la demanda laboral; por otro lado, los cursos son financiados con recursos públicos pero ejecutados por terceros.

El programa involucra tres tipos de instituciones. Por un lado, su financiamiento proviene del Fondo de Reversión Laboral, cuya gestión es realizada por un organismo tripartito como es la

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que a efectos de evitar abusos en las contrataciones, si hay culpa o dolo en estas prórrogas, el jerarca y el director de registros de pasantías y becas tienen responsabilidad patrimonial por lo gastado.

Junta Nacional de Empleo. Los recursos del Fondo financian las políticas activas de mercado de trabajo y provienen de impuestos sobre los salarios. Por otro lado, el diseño y gestión del programa están a cargo de una Unidad Coordinadora, la cual solicita los recursos a la Junta Nacional de Empleo y eleva los informes de ejecución y evaluaciones. Para el dictado de los cursos, la Unidad Coordinadora realiza llamados para la presentación de ofertas, las evalúa, las adjudica y supervisa su ejecución. Existe entonces un tercer tipo de institución involucrado en el programa: las empresas de capacitación (ECA) cuya estabilidad depende de ser escogidas por medio de un proceso de licitación. Las características específicas de los cursos y sus contenidos son propuestos por las ECA cuando se presentan al llamado.

Existen distintas modalidades de capacitación que se diferencian por el nivel de intensidad y duración de los cursos; con ello se busca atender la heterogeneidad de dificultades de distintos grupos de jóvenes. Así por ejemplo, para algunos casos, se contempla ofrecer simplemente una orientación básica mientras que para otros, se prevé un curso de capacitación para alguna ocupación específica y/o horas de entrenamiento en una empresa. De todas maneras, hay dos componentes que están presentes en todas las modalidades.

Uno de estos componentes comunes a todas las modalidades consiste en un taller destinado a adquirir o mejorar las características relacionadas con los requerimientos más generales del mundo del trabajo como por ejemplo, el fortalecimiento de hábitos y actitudes acordes con el ambiente laboral, la identificación de intereses en la toma de decisiones ocupacionales, entre otros. El otro componente es la exigencia de inserción laboral de al menos 45% de los participantes. Se considera que la ECA cumple con la inserción de un joven cuando este: i) mantiene un empleo al menos tres meses y un día, esto es, supera el período de prueba de tres meses necesario para generar el derecho a indemnización por despido; ii) fue contratado bajo algunas de las modalidades previstas en la ley de empleo juvenil o iii) se reinsertó al sistema educativo formal. Para asegurar la inserción, se prevé la retención del 20% del presupuesto acordado con la ECA.

### **3. Las bolsas de trabajo estudiantiles**

Ante los problemas de inserción laboral de los estudiantes de nivel terciario y recién egresados, en los años noventa las instituciones educativas comenzaron a jugar un rol de mayor protagonismo, incorporándose como actores activos en el proceso de búsqueda de trabajo de sus alumnos. El liderazgo fue asumido por las instituciones privadas, las cuales encontraron que el ofrecimiento de apoyo a las conexiones entre el estudiante y el mercado laboral podía operar como mecanismo de promoción y posicionamiento en el mercado educativo. Más adelante, la oferta de conexiones con el mercado de trabajo pasó también a formar parte de los servicios educativos terciarios al menos en aquellas especialidades en donde existe competencia entre instituciones.

A medida que la oferta terciaria se fue ampliando, la importancia de estos servicios ha ido creciendo, formando actualmente parte de la publicidad de las instituciones. En la presente sección se ha recurrido a información aportada por las dos universidades privadas más grandes del país, así como por la Universidad de la República.

El concepto de bolsa de trabajo, tal como hoy se conoce, incluye dos modalidades diferentes. En un caso, con dicho vocablo se hace referencia a un trabajo remunerado; en otro caso, se le utiliza para hacer mención a las tareas realizadas en el marco de una pasantía curricular. Ambas modalidades tienen en común que la institución educativa tiene una importante participación.

Con respecto al trabajo remunerado, la idea general consiste en que las empresas se contactan con la institución buscando un alumno o un graduado reciente. La institución realiza una preselección de acuerdo a los requerimientos especificados por la empresa. Esta preselección no

tiene costos directos ni para la empresa ni para los estudiantes. En las distintas entrevistas realizadas a las instituciones, los entrevistados subrayaron que la bolsa de trabajo no realiza tareas de selección ya que esta decisión es responsabilidad de la empresa. La tarea de la institución consiste en realizar una primera gestión que podría verse como de control de calidad, asegurándose que las hojas de vida presentadas cumplen en todos los casos con los habituales aspectos formales, así como con los requerimientos especificados por la empresa.

Además del ahorro en términos económicos que supone para la empresa oferente la utilización de este servicio en vez de alternativas como la contratación de una empresa seleccionadora de personal, los entrevistados mencionaron como elemento relevante la preferencia por evitar la publicación en prensa –y por lo tanto la divulgación generalizada– de sus avisos de búsqueda de personal. Ello asegura que el grupo de aspirantes quede acotado a un universo específico, al tiempo que preserva la confidencialidad de la empresa evitando la exposición de su búsqueda a la competencia. Este último punto resulta de particular interés en algunos sectores, tales como el sector software y el financiero, lo cual estaría dando cuenta de una cierta resistencia empresarial a la transparencia de la búsqueda.

Para la contratación del estudiante, en principio se cuenta con un instrumento adecuado que serían las modalidades de práctica laboral o de aprendizaje previstas en la ley de empleo juvenil. De acuerdo a los datos recogidos en las entrevistas, la ley de empleo ha sido utilizada para contratos de seis meses a un año de duración. Se estima que aproximadamente en el 50% de los casos, la relación laboral culmina con una contratación efectiva. Esto ocurre preferentemente en los sectores ya señalados como de mayor sensibilidad respecto al manejo de la información (software y finanzas).

A pesar de la aparente adecuación de la ley de empleo juvenil, en las instituciones educativas se percibe que las empresas prefieren no utilizarla. El porcentaje de contrataciones realizadas mediante dicha ley oscilaría entre un 4% y un 35% –dependiendo de la institución– del total de las gestionadas por medio de la bolsa de trabajo. Ello significa que las empresas se contactan con el servicio de bolsas una vez que han decidido realizar una contratación laboral, independientemente de las eventuales ventajas que ofrece la ley juvenil. Según las entrevistas realizadas, las empresas conciben a la ley de empleo juvenil como un instrumento para contratar personal que realice estrictamente un trabajo a término, sin sintonizar con los valores con los que ha sido concebida, esto es, contar con un joven en que se invierte en calificaciones y en general, en la cultura de la empresa.

Con respecto al uso de las pasantías curriculares, son importantes en la esfera de las instituciones privadas. Estas pasantías constituyen una materia más de la carrera, estando sujetas a evaluación y aprobación de un tribunal formado por correctores académicos y personal empresarial a cargo de su desempeño laboral. Según las instituciones universitarias privadas relevadas, un importante porcentaje de las pasantías curriculares obligatorias desembocan en una contratación efectiva. La estrecha relación entre el pasante y la empresa debida al seguimiento curricular obligatorio y el interés empresarial por retener personal que se ha formado en la propia empresa y eventualmente posee información confidencial y de valor estratégico, pueden ayudar a explicar el éxito de esta modalidad desde el punto de vista del servicio de colocación.

#### **4. ¿Cómo evaluar las estrategias de los noventa?**

Las evaluaciones de impacto de políticas y programas no están muy extendidas en el país. Cuando existen, con excepción de algún caso aislado, no utilizan las metodologías de impacto recomendadas en la literatura internacional. En este contexto los antecedentes que las iniciativas de los años noventa con respecto al empleo juvenil son escasos.

El uso de la ley de empleo juvenil su uso ha sido muy escaso, dando lugar al registro de 1.464 contratos desde 1998 hasta mediados del año 2001. No obstante, el alcance de la ley en el ámbito estricto de la iniciativa privada es menor ya que el 55% de estos contratos se tramitaron por medio del programa Projovent.

En una descripción de las características de los contratos registrados hasta mediados de 2001, UCP (2001) encuentra que algo más de las tres cuartas partes correspondía a jóvenes de 18 a 25 años de edad; 56% de los contratados era hombres y 66% residía en Montevideo. La modalidad contractual más utilizada fue la práctica laboral, que respondió por 47% de los contratos; las becas de trabajo fueron 33%, los contratos aprendizaje el 13% y los de aprendizaje simple el 6%.

En el cuadro 8 aparece el número de contratos clasificado según modalidad e institución tramitadora. Más de la mitad corresponde a trámites de Projovent, que utiliza intensamente la modalidad de práctica laboral (64% de los contratos registrados por el programa). A pesar del peso de las becas de trabajo, este podría no ser representativo de la utilidad de esta modalidad para Projovent ya que la mayoría (240 de 280 registros) fue utilizada para la contratación en dos empresas. El resto de las instituciones involucradas comprende organizaciones del sector público, universidades, empresas e instituciones de capacitación no formal (centros educativos comerciales y organizaciones no gubernamentales). Las distintas instituciones presentaron diferente interés por cada modalidad: el sector público recurrió más frecuentemente a la beca de trabajo pero el resto utilizó más intensamente los contratos de aprendizaje y la práctica laboral.

Cuadro 8

**CONTRATOS REGISTRADOS POR MEDIO DE LA LEY DE EMPLEO JUVENIL POR MODALIDAD**

	Práctica laboral	Beca de trabajo	Aprendizaje	Aprendizaje simple	Total con datos (*)
Todos	687	480	194	93	1 454
PROJOVEN	517	280	7	0	804
Sector público	30	173	10	0	213
Universidades	54	1	110	0	165
Empresas	6	1	0	88	95
Instituciones de capacitación no formal	49	9	58	1	109
Sin dato	31	16	9	4	68

Fuente: UCP (2001)

El sector público comprende CODICEN, INAU, INJU.

Las universidades son UdelaR, ORT, Ucedal y UDE

(\*) No se conoce la modalidad de 10 contratos

El bajo uso de la ley no es sorprendente si se toma en cuenta que fue reglamentada en el año 1998 y un año después, en 1999, la economía ingresó en un proceso de recesión con pérdida de creación de empleo seguida de un período de destrucción de empleo. Además, si bien la ley prevé exoneraciones de aportes, este incentivo prácticamente no operó ya que fue extendido para la contratación de todo tipo de trabajador en un conjunto importante de actividades.

UCP (2001) recogió las opiniones sobre la ley, consultando a empresas, consultoras asesoras en recursos humanos e instituciones educativas y de capacitación. Entre las valoraciones vertidas, señala algunos aspectos considerados negativos pero que parecen estar más bien enmarcados en una discusión general sobre la regulación. Un ejemplo es el deseo de flexibilizar la extensión de los contratos, lo que puede interpretarse como la preferencia por eludir los gastos de despido. Otro

ejemplo refiere al peso de aspectos burocráticos para el registro de los contratos; en particular, su gestión es percibida por las empresas como altamente costosa en el Interior del país. Además de dificultades en los trámites, el informe menciona que existe cierta reticencia por parte de las empresas ya que existe cierta tensión en su relación con la Inspección de trabajo, donde se realiza el registro. Más allá de modificaciones puntuales que podrían incentivar el uso de la ley, los problemas mencionados están relacionados con aspectos institucionales generales que van más allá de la regulación específica del empleo juvenil.

Debido a que Projovent y las universidades son importantes usuarias, es difícil distinguir la opinión sobre estos programas de la valoración que se hace de la ley. En particular, los entrevistados por UCP enfatizaron como aspecto positivo el apoyo que significa para la selección personal. Obsérvese que esta valoración tiene sentido en el marco de una relación que involucra tres agentes: trabajador, empresa y entidad educativa. De acuerdo al informe de evaluación de la UCP, la ley “opera como un proceso de selección a la vista” y “lo más valorado por los empresarios para suscribir un contrato al amparo de la ley es el respaldo institucional que las entidades brindan al joven”.

Así, la combinación de la posibilidad de un contrato corto que no genera costos de despido con una entidad seleccionadora también sin costo constituiría el principal atractivo de los empleadores contratantes. Por lo tanto, podría decirse que la ley de empleo juvenil no tiene un impacto propio sino que gran parte de su efecto parece estar restringido a la medida en que se ha adecuado a los fines de Projovent y de las bolsas de trabajo estudiantiles.

Las coberturas tanto del programa Projovent como de las bolsas de trabajo estudiantiles son bajas. Desde su comienzo hasta el año 2002 inclusive, el programa Projovent tuvo 7.290 beneficiarios, cifra que alcanza 12.788 si se suman los participantes de su antecesor (Opción Joven) implementado en 1994-96. Su cobertura alcanza a todo el territorio nacional, manteniendo cierto equilibrio entre la capital y el resto del país. Entre los beneficiarios hay una leve mayor frecuencia de mujeres que de hombres, tendencia que ha tendido a crecer. Tiene una focalización hacia los más jóvenes –el 66% de los participantes tiene menos de 20 años–, hacia las personas de bajos recursos y hacia quienes viven en hogares de jefatura femenina (UCP, 2002; UCP, 2003).

Existe una evaluación que muestra que los jóvenes que habían participado tenían mayor probabilidad de empleo por reducir su tiempo de búsqueda; también se observaba una mayor remuneración para los participantes del programa pero la magnitud de este impacto dependía de la modalidad cursada. Una evaluación más reciente apunta también hacia resultados positivos del programa.

En cuanto a las bolsas de trabajo estudiantiles, tampoco tienen una cobertura importante. Con respecto a las contrataciones de trabajo remunerado, los institutos terciarios estiman que la mitad utiliza la ley de empleo y, de acuerdo a los registros administrativos, ésta fue tramitada por universidades solamente para 165 contratos. Ello no quiere decir que las bolsas no sean relevantes para las universidades ya que lograr mejores índices de “colocación” de sus estudiantes a nivel de pasantías, ha pasado a constituirse en una señal importante a la hora de captar y retener alumnos.

No existe material disponible sobre evaluaciones de las bolsas de trabajo estudiantiles. Las instituciones educativas entrevistadas valoran estas bolsas ya que dicen apoyar la colocación. Cuando no desembocan en un contrato laboral, tendrían la virtud de posicionar mejor al estudiante para continuar su búsqueda, pues elevan su cotización frente a las empresas que priorizan la experiencia como requisito de contratación. También se desprende de las entrevistas que más allá del valor del antecedente laboral generado, esta apreciación tiene su explicación en el efecto sobre la propia institución educativa. Lograr mejores índices de “colocación” de sus estudiantes a nivel

de pasantías ha pasado a constituirse en un elemento de prestigio a la hora de captar y retener alumnos.

De hecho, en los países con tradición de competencia en el nivel terciario se señala que uno de los elementos valorados en el mercado educativo es las ventajas de la institución en ofrecer contactos laborales. Esta dinámica de los mercados educativos hace que el precio de la matrícula incluya una prima por colocación y contactos. Esto tiene diferentes consecuencias en el mercado laboral que han sido estudiadas para países con mayor tradición de competencia en el nivel educativo terciario. Por ejemplo, los costos de selección corren en cierta medida por cuenta del estudiante y no por la empresa, dando lugar a una singular dinámica de los mecanismos de selección de personal. En particular, esta dinámica tiene efectos desde la perspectiva distributiva ya que quienes pueden pagar las primas tienen más oportunidades laborales. En otros países, este tipo de argumento ha concitado la atención de las políticas públicas en materia de ofrecer facilidades crediticias para los estudios. Además, para el mejor funcionamiento del mercado laboral de entrantes, se requiere buena información sobre el mercado educativo y sus instituciones. En síntesis, la competencia de las instituciones terciarias y el desarrollo de bolsas de trabajo requeriría el desarrollo de estrategias de política educativa.



## IV. Conclusiones

---

El presente documento proporciona una descripción y análisis del mercado juvenil uruguayo. Durante los últimos veinte años la desocupación de los jóvenes ha sido elevada aun cuando la relación entre la tasa de desempleo juvenil y la de los mayores ha tendido a disminuir levemente. Los desocupados no constituyen un grupo particularmente afectado por la larga duración de este fenómeno; parecería más bien que en la juventud, el estado de desempleo se atribuiría a una situación intermitente entre empleos de corta duración. A su vez, las características de los empleos de los jóvenes parecen haber empeorado en relación a las personas de mediana edad: la inserción informal ha tendido a crecer y su remuneración, a disminuir. Estos resultados sugieren que los cambios en la demanda de trabajo habrían producido más bien un ajuste en términos de precios en el mercado de trabajo juvenil, ya sea porque disminuyó la remuneración percibida o porque aumentó la proporción de empleos que no cotizan en la seguridad social.

El análisis puntualiza además que el desempleo descansa en un elevado flujo y no en una larga duración. Ello es coherente con una dinámica de incorporación al mercado de trabajo que se caracteriza por alta rotación entre puestos de trabajo informales. Dos razones de diagnóstico y consecuencias diferentes pueden estar por detrás de esta dinámica. Por un lado, la necesidad de conocer y hacerse conocer en el mercado laboral daría lugar a un proceso de empleos intermitentes que sirven de aprendizaje. Los aspectos positivos de esta explicación desaparecen en las explicaciones que se basan en barreras para los entrantes, por las cuales el joven rota entre puestos del mercado secundario debido a dificultades para encontrar un buen empleo y mantenerlo.

Posteriormente, el documento realiza un relevamiento de las líneas públicas de acción emprendidas y resume algunas valoraciones, constatándose que en el país hay carencias sobre evaluaciones sistemáticas de las políticas. Se resumen las principales regulaciones especiales, que se basan en los problemas típicos del entrante como la falta de acceso a credenciales y a experiencia de trabajo. Con la ley de empleo juvenil se brinda un marco legal para que joven y empleador cuenten con un tiempo para conocerse; además, se prevén exoneraciones que abaratan los costos de contratación de un joven. A su vez, las pasantías curriculares permiten que los estudiantes adquieran experiencia y contactos durante sus estudios.

Además de las nuevas leyes, se destaca la creación del programa Projoven. Este buscó atender especialmente las dificultades de los jóvenes de bajo nivel educativo, articulando en un programa una oferta de capacitación y colocación. Programas de características similares existen en los países desarrollados y han sido implementados en la última década en varios países de América Latina. En la mayoría de los países de la OCDE este tipo de programas no suelen ser exitosos, lo que ha sugerido que en esos países, donde los niveles educativos de la población son mayores, los déficits educativos no consiguen ser compensados y las desventajas causadas por una deserción temprana no son fácilmente superables. Sin embargo, las evaluaciones para Latinoamérica han dado resultados positivos lo que también ocurre en Uruguay. De todas maneras, estos programas están concebido para tener coberturas no muy extensas por lo que la mejora de las calificaciones continúa descansando en líneas de acción en la órbita de la educación.

Se presentó asimismo la experiencia de las bolsas de trabajo estudiantiles, también de baja cobertura, las cuales no constituyen una política pública sino que es el resultado de la competencia a nivel de enseñanza terciaria. Con esta competencia aparece en los institutos terciarios un servicio de intermediación laboral gratuito –o al menos de bajo costo– para las empresas, lo cual tiene implicaciones en el mercado laboral.

Además, a lo largo del documento se puntualizan algunos aspectos que ameritan especial atención. El cuerpo de estudios sobre el mercado de trabajo juvenil uruguayo no aborda en profundidad el origen de las raíces del problema y en particular, la medida en que las dificultades responden a problemas de naturaleza transitoria típicos de la incorporación al mercado de trabajo o a una segmentación que impone barreras en el mercado primario. Este tipo de diagnóstico no es menor ya que refiere al funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto.

Por otra parte, los antecedentes sobre Uruguay no apuntan a aspectos de la regulación, a la cual se le otorgó un papel poco importante en términos de explicar el desempleo juvenil. Esto puede estar estrechamente vinculado a las políticas de los años noventa y principios del milenio, en que se asistió a una caída del salario mínimo, a la retirada del gobierno en la determinación de los salarios y al debilitamientos de las negociaciones. De hecho, tal como se mencionó, en lo que refiere en particular al mercado juvenil, los cambios en la demanda de trabajo habrían generado un ajuste en términos de precios y no de cantidades. Ello no implica que no exista estructuralmente un mercado segmentado, lo cual en última instancia podría explicar el desempleo y la presencia de informalidad de alta rotación. Ante ello, cabe preguntarse si esta segmentación podría agudizarse con el comienzo de un proceso de cambios de la institucionalidad en el sentido opuesto al que se ha transitado. En las actuales circunstancias, el aumento del salario mínimo, el nuevo papel de los sindicatos y la negociación y el endurecimiento del contralor del pago de las contribuciones al sistema de seguridad social requieren un monitoreo especial del mercado de trabajo juvenil, para quienes podría agudizarse las dificultades propias de los entrantes.

En forma adicional, la problemática relacionada con los niveles educativos y las calificaciones no es menor en el país. Desde los años noventa, diferentes líneas de acción han procurado superar los problemas en los niveles educativos y las calificaciones que se habían venido acumulando en las generaciones pasadas. Los propósitos de las propuestas y líneas de acción han

sido aumentar la retención escolar, abatir la incidencia de la repetición y realizar modificaciones más globales con respecto a organización y programas. En la actualidad, el diagnóstico sobre problemas en la acumulación de capital educativo continúa vigente. En el año 2004, el 27% de los jóvenes de 18 a 24 años había dejado de asistir al sistema educativo y no había terminado el mínimo obligatorio de nueve años lectivos. Este grupo de personas debe enfrentar dificultades de inserción laboral no solamente en esta etapa de su vida sino también más adelante. Además, otro 20% de esa misma generación había dejado sus estudios luego de cumplir entre 9 y 11 años de educación, o sea, casi la mitad de la generación no terminaría la enseñanza media. Estas proporciones son notoriamente inferiores a países que en cierta medida son tomados como un estándar en la región latinoamericana como es el caso de Argentina y Chile.

Dificultades en la acumulación de capital educativo tiene consecuencias negativas en diversas órbitas. Por ser de las menos mencionadas, cabe recordar que genera un problema de oferta en el mercado de trabajo. La tasa de actividad de los jóvenes de 18 a 24 años es particularmente elevada en Uruguay en la comparación latinoamericana, lo que en parte se asocia a que en estas edades los estudiantes participan del mercado de trabajo, cosa que no ocurre en otros países latinoamericanos (como Argentina y Chile) en los cuales, además, la proporción de estudiantes es mayor. Uruguay parece entonces tener problemas de oferta laboral juvenil: por un lado, es abundante la de baja calificación; por el otro lado, existe una proporción relativamente importante que combina estudio y trabajo y por lo tanto, demanda requisitos especiales.



## Bibliografía

---

- Aedo, Cristián y Núñez, Sergio (2001), “The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Programa Joven”, Serie Documentos de Investigación I-131, mayo, Programa de Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Arim, Rodrigo y Llambí, Cecilia (2001). “El empleo precario en Uruguay: impacto en los niveles de ingreso”.
- Biasco, Emilio (2001). “Novedades en el ejercicio de la función pública – Nuevas categorías de funcionarios públicos: BECARIOS y PASANTES”, exposición realizada en las “Jornadas con motivo del XV aniversario del Anuario de Derecho Administrativo”, Uruguay, julio, <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/becypas.pdf>
- Beyer, Harald (1998). “¿Desempleo juvenil o un problema de deserción escolar?”, Estudios Públicos, 71.
- Blanchflower, David & Freeman, Richard (1998). “Why youth unemployment will be hard to reduce?”, Policy Options, april.
- Blanchflower, David & Freeman, Richard (2000). “Introduction”, en Blanchflower & Freeman Eds. *Youth Unemployment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press..
- Bucheli, Marisa (2004). "Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1991-2002", en Bertranou, F.M. (ed) *Protección Social y Mercado Laboral*, Santiago: OIT.
- Bucheli, Marisa; Cabella, Wanda; Peri, Andrés; Piani, Georgina y Vigorito, Andrea (2002). “Encuesta sobre situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres en Montevideo y el Área Metropolitana, 2001”, UNICEF, Montevideo
- Bucheli, Marisa y Casacuberta, Carlos (2000). “Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay”, *El Trimestre Económico*, N° 267, julio-setiembre.

- Bucheli, Marisa; Vigorito, Andrea y Miles, Daniel (2000). “Un análisis dinámico de la toma de decisiones de los hogares en América Latina. El caso uruguayo”, *Revista de Economía*, Volumen 7, N°2, Segunda Epoca, Banco Central del Uruguay, noviembre.
- Diez de Medina, Rafael (1992). El sesgo de selección en la actividad de jóvenes y mujeres. Documento N°12/92, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Diez de Medina, Rafael (2001). “Jóvenes y empleo en los noventa”, Cinterfor/OIT, ISBN 92-9088-116-X, Montevideo, Uruguay.
- Fawcett, Caroline (2002). “Los jóvenes latinoamericanos en transición: un análisis sobre el desempleo juvenil en América Latina y el Caribe”, *Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral*, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Fernández, Adrián y Perera, Juan Marcelo (2000). “Acceso a la educación terciaria. Una aplicación a datos de Uruguay”, presentado en Lacea 2001, Montevideo, Uruguay
- Furtado, Magdalena (2003). “Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción”, Cuaderno de Trabajo N°22, Documento No Oficial, Serie Aportes TEMS, Comisión de Transformación de la Educación Media Superior en el Uruguay /ANEP – Codicen.
- García-Huidobro, Guillermo (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile”, en Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 17, CEPAL, Santiago de Chile.
- Godfrey, Martin (2003). “Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries-Prevention as well as Cure”, SP Discussion Papers No. 0320, The World Bank.
- ICD/PIT-CNT (2000). *Informalidad y seguridad social*, Equipo de Representación de los trabajadores en el BPS, Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, PIT-CNT / Friedrich Ebert Stiftung – Representación en Uruguay-FESUR, Montevideo, diciembre.
- Lasida, Javier; Ruétado, Jorge y Berruti, Elcira (1998). “El caso de Uruguay” en Claudia Jacinto y María A. Gallart (coord.) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Cinterfor/OIT, ISBN 92-9088-072-6.
- Martin, John P. & Grubb, David (2001), “What works and for whom: A review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, No.8.
- Ñopo, Hugo; Miguel Robles y Jaime Saavedra (2002), “Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJOVEN”, Documento de Trabajo No. 36, Grade, Perú.
- Pagés, Carmen (2004). “Diagnóstico del mercado de trabajo en Uruguay”, informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.
- Ryan, Paul (2001). “The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, March, pgs. 34-92.
- UCP (2001). “Evaluación de la ley 16873. Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes”, Unidad Coordinadora de PROJOVEN, [www.projovent.gub.uy](http://www.projovent.gub.uy).
- UCP (2002). “Informe de Ejecución de PROJOVEN – 2002”, Unidad Coordinadora de PROJOVEN, [www.projovent.gub.uy](http://www.projovent.gub.uy).
- UCP (2003). “Informe de Ejecución de PROJOVEN – 2003”, Unidad Coordinadora de PROJOVEN, [www.projovent.gub.uy](http://www.projovent.gub.uy).
- UNICEF (2003). “El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente”, Oficina de UNICEF en Uruguay.
- Weller, Jürgen (2003). “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 28, CEPAL.

## **Anexos**

---





Anexo 1

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ENTRE GRUPOS Y TASA DE ACTIVIDAD DE LOS GRUPOS.**  
**AÑO 2004**  
*(En porcentaje)*

	Distribución de la población			Tasa de actividad		
	18 a 24	25 a 29	30 a 44	18 a 24	25 a 29	30 a 44
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>68,3</b>	<b>84,4</b>	<b>85,3</b>
<b>Sexo</b>						
Hombre	50,0	50,3	46,7	78,6	95,2	96,5
Mujer	50,0	49,7	53,3	58,1	73,5	75,5
<b>Años de educación</b>						
0 a 8	37,9	36,8	40,4	74,0	78,5	79,6
9 a 11	33,9	32,7	29,4	71,7	87,8	86,6
12 o más	28,3	30,5	30,2	56,7	88,0	91,7
<b>Asiste al sistema de enseñanza</b>						
No	57,5	82,2	95,9	80,6	84,6	85,3
Sí	42,5	17,8	4,1	51,8	83,7	86,4
<b>Parentesco con el jefe del hogar</b>						
Jefe o cónyuge	14,8	46,5	78,5	72,1	82,3	85,2
Otro	85,2	53,5	21,5	67,7	86,3	85,6
<b>Educación del jefe del hogar</b>						
El joven es jefe o cónyuge	14,8	46,5	78,5	72,1	82,3	85,2
0 a 8 años	46,2	31,3	15,3	72,5	85,0	84,0
9 a 11 años	19,5	11,0	3,2	67,6	90,1	89,0
12 años o más	19,5	11,2	3,0	56,4	86,2	90,1
<b>Clasificación ad hoc</b>						
<b>Es soltero; no es jefe ni cónyuge</b>	77,3	41,5	13,1	67,2	86,9	84,7
Jefe: 0 a 8 años de educación	40,5	22,7	9,1	72,8	86,0	83,2
Asiste	14,6	4,1	0,5	52,6	77,3	96,7
No asiste	25,9	18,6	8,6	84,1	88,0	82,4
Jefe: 0 a 11 años de educación	18,1	9,2	2,0	67,1	90,1	87,2
Asiste	9,6	2,5	0,2	51,4	-	-
No asiste	8,5	6,6	1,7	84,6	-	-
Jefe: 12 a 15 años de educación	11,3	5,7	1,3	59,3	89,6	87,0
Asiste	8,4	2,8	0,3	51,3	-	-
No asiste	2,9	3,0	1,0	82,7	-	-
Jefe: 16 años de educación o más	7,5	3,9	0,8	49,2	80,8	-
Asiste	6,5	2,3	0,2	43,4	-	-
No asiste	1,0	1,6	0,6	88,5	-	-
<b>No es soltero; no asiste</b>	<b>18,0</b>	<b>48,4</b>	<b>80,1</b>	<b>72,0</b>	<b>80,5</b>	<b>85,0</b>
<b>Resto</b>	<b>4,6</b>	<b>10,1</b>	<b>6,8</b>	<b>73,7</b>	<b>93,2</b>	<b>90,5</b>

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Nota: (-) No se presenta la tasa de actividad debido al bajo número de casos del grupo.

Anexo 2

**TASA DE DESEMPLEO Y PARTICIPACIÓN DE DESOCUPADOS DE LARGA DURACIÓN EN EL TOTAL DE DESOCUPADOS. AÑO 2004.**

(En porcentaje)

	Tasa de desempleo	Participación de desocupados de larga duración
<b>Total</b>	30,8	9,4
<b>Sexo</b>		
Hombre	25,8	9,0
Mujer	37,6	9,7
<b>Asiste al sistema de enseñanza</b>		
No	25,0	9,6
Sí	42,9	9,0
<b>Años de educación</b>		
0 a 8	29,4	9,6
9 a 11	31,3	9,0
12 o más	32,6	9,6
<b>Parentesco con el jefe del hogar</b>		
Jefe o cónyuge	20,5	6,2
Otro	32,7	9,7
<b>Educación del jefe del hogar</b>		
El joven es jefe o cónyuge	20,5	6,2
0 a 8 años	31,9	9,8
9 a 11 años	33,3	9,4
12 años o más	34,4	9,9
<b>Clasificación ad hoc</b>		
<b>Es soltero; no es jefe ni cónyuge</b>	33,8	9,6
Jefe: 0 a 11 años de educación	33,3	9,5
Asiste	47,1	9,0
No asiste	27,3	9,9
Jefe: 12 años de educación o más	35,9	10,0
Asiste	41,4	-
No asiste	23,6	-
<b>No es soltero; no asiste</b>	21,7	7,7
<b>Resto</b>	19,7	-

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Nota: la larga duración se define como la de seis meses o más.

**Anexo 3**

**PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO DE OCUPADOS QUE TRABAJAN  
MENOS DE 30 HORAS SEMANALES. JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS  
AÑO 2004**  
(En porcentaje)

<b>Total</b>	27,7
<b>Sexo</b>	
Hombre	20,3
Mujer	32,1
<b>Asiste al sistema de enseñanza</b>	
No	19,0
Sí	40,7
<b>Años de educación</b>	
0 a 8	21,8
9 a 11	22,2
12 o más	34,3
<b>Parentesco con el jefe del hogar</b>	
Jefe o cónyuge	21,6
Otro	25,5
<b>Educación del jefe del hogar</b>	
El joven es jefe o cónyuge	21,6
0 a 8 años	24,0
9 a 11 años	24,3
12 años o más	31,7
<b>Clasificación ad hoc</b>	
<b>Es soltero; no es jefe ni cónyuge</b>	<b>26,7</b>
Jefe: 0 a 11 años de educación	25,3
Asiste	42,3
No asiste	20,0
Jefe: 12 años de educación o más	32,5
Asiste	39,0
No asiste	21,6
<b>No es soltero; no asiste</b>	<b>16,8</b>
<b>Resto</b>	<b>30,2</b>

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

**PORCENTAJE DE COTIZANTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN EL EMPLEO, POR SUB-GRUPOS. JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS.  
AÑO 2004**

<b>Total</b>	42,6
<b>Sexo</b>	
Hombre	42,3
Mujer	43,1
<b>Asiste al sistema de enseñanza</b>	
No	40,6
Sí	48,0
<b>Años de educación</b>	
0 a 8	31,3
9 a 11	44,8
12 o más	59,8
<b>Parentesco con el jefe del hogar</b>	
Jefe o cónyuge	48,6
Otro	41,3
<b>Educación del jefe del hogar</b>	
El joven es jefe o cónyuge	48,6
0 a 8 años	33,4
9 a 11 años	49,4
12 años o más	56,1
<b>Clasificación ad hoc</b>	
<b>Es soltero; no es jefe ni cónyuge</b>	41,9
Jefe: 0 a 11 años de educación	38,2
Asiste	41,5
No asiste	37,2
Jefe: 12 años de educación o más	57,3
Asiste	55,4
No asiste	60,6
<b>No es soltero; no asiste</b>	43,0
<b>Resto</b>	49,4

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la ECH del INE.

Anexo 5  
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS PARA JÓVENES

Características	Práctica Laboral	Beca de Trabajo	Aprendizaje	Aprendizaje simple	Pasantía
Objetivo	Primera práctica profesional	Primera experiencia laboral	Formación en oficio o profesión de acuerdo a un programa mientras el aprendiz trabaja	Impartir capacitación y proporcionar trabajo	Articular formación teórica y práctica
<b>Población beneficiaria</b>					
Edad	Hasta 29 años	Entre 15 y 24 años	Hasta 29 años	Hasta 25 años	Mayor de 15 años
Requisito de estudios	Egresado de una universidad, instituto de formación docente o de enseñanza técnica			No tener título de formación No cursar estudios relacionados con la ocupación	Alumno en un curso de enseñanza técnico-profesional
Otros		Pertener a un hogar con ingreso menor a 30 UR Ser el primer empleo			
<b>Contrato</b>					
Duración	Entre 3 y 12 meses Puede acordarse un período de prueba no mayor a un sexto de la duración prevista total	Hasta 9 meses Puede acordarse un período de prueba no mayor a un sexto de la duración prevista total	Hasta 24 meses Puede acordarse un período de prueba no mayor a 90 días	Entre 4 y 6 meses Puede acordarse un período de prueba no mayor a un sexto de la duración prevista total	La ley prevé tres meses, prorrogables a otros dos trimestres más. En los hechos, duran menos de tres meses.

(Continúa)

Anexo 5. Principales características de los distintos tipos de contratos para jóvenes (*Continuación*)

Remuneración	No puede ser inferior al previsto para tareas similares	No puede ser inferior al previsto para tareas similares	No puede ser inferior al previsto para tareas similares	No puede ser inferior al previsto para tareas similares	Dos tercios del previsto para tareas similares. Se puede justificar la no retribución
Beneficios	Los de la normativa general excepto seguro de paro e indemnización por despido	Los de la normativa general excepto seguro de paro e indemnización por despido	Los de la normativa general excepto seguro de paro e indemnización por despido	Los de la normativa general excepto seguro de paro e indemnización por despido	No genera beneficios
Formalización	Registro en la IGTSS de un contrato laboral escrito (a)	Registro en la IGTSS de un contrato laboral escrito	Registro en la IGTSS de un contrato laboral escrito	Registro en la IGTSS de un contrato laboral escrito	Registro en la IGTSS y en el Programa de Gestión Escolar de un acuerdo escrito
Relación contractual	Empresa privada / Aprendiz	Empresa pública o privada / Aprendiz / Institución habilitada (b)	Empresa privada / Aprendiz / Institución educativa (c)	Empresa privada / Aprendiz	Empresa pública o privada / Institución educativa
Relación entre calificación y puesto de trabajo	Ocupación acorde al título obtenido	No se requiere	Plan de Aprendizaje a medida entre empresa y entidad educativa	Instructor de la empresa capacita y supervisa	Forma parte de la currícula

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la Ley 16873, Ley 17230, <http://www.projoven.gub.uy>; <http://www-mtss-gub.uy/igtss.htm>; <http://www.utu.edu.uy>

Notas: (a) Inspección General del Trabajo y Seguridad Social (IGTSS).

(b) Las instituciones habilitadas son: el Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto de Formación Técnico-Profesional y Organizaciones No Gubernamentales habilitadas por alguno de los organismos anteriores.

(c) Las instituciones educativas pueden ser públicas o privadas y deben estar habilitadas por la Junta Nacional de Empleo.



**Serie**

OFICINA  
DE LA CEPAL  
EN  
MONTEVIDEO

**CEPAL estudios y perspectivas**

**Números publicados**

1. Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso, Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, (LC/L.2162-P; LC/MVD/L.31), N° de venta S.04.II.G.90 (US\$ 10), 2004. [www](#)
2. Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones, Marisa Bucheli, (LC/L2260-P; LC/MVD/L.32), N° de venta S.05.II.G.50 (US\$ 10), 2005. [www](#)
3. Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay, (LC/L.2415-P; LC/MVD/L.33), N° de venta S.05.II.G.162 (US\$ 10), 2005. [www](#)
4. El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, (LC/L.2487-P; LC/MVD/L.34), N° de venta S.06.II.G.20 (US\$ 10), 2006. [www](#)
5. Los impactos del ALCA en el MERCOSUR: una revisión analítica de la literatura existente, Inés Terra, (LC/ 2494-P; LC/MVD/L.35), N° de venta S.06.II.G.25 (US\$ 10), 2006. [www](#)
6. Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas, Marisa Bucheli, (LC/L.2642-P; LC/MVD/L.36), N° de venta S.06.II.G.168 (US\$ 10), 2006. [www](#)

• El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:..... Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país: ..... Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....
--

---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas – DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Sections, DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Sections, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago, Chile