

Notas sindicales sobre el empleo en los jóvenes



Notas sindicales sobre el empleo en los jóvenes

Equipo Instituto Cuesta Duarte:
Vanessa Bustamante, Bruno Giometti, Héctor Zapirain

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Equipo Instituto Cuesta Duarte: Vanessa Bustamante, Bruno Giometti, Héctor Zapirain. Módulo 1 a cargo de Verónica Filardo.

Notas sindicales sobre el empleo en los jóvenes. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2015.

64 p.

ISBN: 978-92-9088-277-0

JUVENTUD/FORMACIÓN PROFESIONAL/DIÁLOGO SOCIAL/

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para mayor información visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o contacte a: ilopubs@ilo.org

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/ Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1963 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones de OIT/Cinterfor también pueden obtenerse en el Centro, Avda. Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay; Tel. 29020557 o por correo electrónico a: oitcinterfor@ilo.org.

Sitio web: www.oitcinterfor.org

Impreso en Uruguay

ADVERTENCIA

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

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

Prólogo	5
Módulo I. Políticas sociales para adolescentes y jóvenes en Uruguay.....	7
Introducción	7
Políticas sociales y políticas públicas	7
Bibliografía	16
Módulo II. Los jóvenes y el mundo del trabajo	19
Panorama general de la última década	19
Evolución de la realidad de los jóvenes y el mundo del trabajo.....	20
Módulo III. Marco normativo del empleo juvenil	29
Contexto mundial y pronunciamiento de OIT	29
Antecedentes	29
Sistema de pasantías laborales (ANEP)	30
La Ley de Empleo Juvenil	30
Módulo IV. Libertad sindical	37
Nociones generales	37
Instrumentos normativos de fuente internacional.....	37
Ordenamiento jurídico uruguayo	38
Contenido de la libertad sindical	39
Módulo V. La negociación	47
Diálogo social	47

Prólogo

El trabajo que presentamos a continuación es la contraparte escrita de los contenidos que fueron dictados en el programa de formación sindical sobre empleo juvenil, que se llevó adelante en los meses de julio y agosto del corriente año. Éste tenía como objetivo principal formar al núcleo central de los militantes del departamento de jóvenes del PITCNT en aspectos vinculados al empleo juvenil. Siendo ese tema el centro del programa de formación, se abordaron durante cinco semanas distintas facetas de esa temática. El primer encuentro, dictado por la profesora Verónica Filardo, versó sobre "Políticas de juventud en Uruguay", de manera de tener un panorama general sobre las acciones del Estado. En segundo lugar se presentaron las principales características de la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. En tercer lugar, se desarrolló el taller sobre el marco normativo aplicable: Ley de empleo juvenil y decreto reglamentario. El cuarto taller se centró en un aspecto relevante en el ejercicio de los derechos sindicales: la libertad sindical. Por último, se transmitieron nociones básicas sobre negociación en el marco del diálogo social. Todos estos abordajes estuvieron a cargo de un equipo del Instituto Cuesta Duarte.

La situación respecto del empleo juvenil es una problemática mundialmente generalizada, al punto que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) habla de "crisis" al referirse al tema. En la 101.^a reunión del año 2012, realizó un fuerte llamamiento a los Estados que componen la organización a iniciar acciones que permitan revertir esta situación. En dicha resolución se manifiesta la preocupación por los efectos perjudiciales en los jóvenes que provoca el desempleo, haciendo énfasis particular en la necesidad de amparar aquellos que proceden de entornos más desfavorecidos.

Uruguay se propuso dar respuesta a este asunto a través de una novel norma, promulgada en el año 2013, la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133, y de su recientemente promulgado Decreto Reglamentario N° 115/015 del 27 de abril de 2015, por lo que el abordaje de esta problemática constituye un asunto central para las organizaciones sindicales juveniles.

En este marco, era necesario generar espacios de aproximación a la nueva realidad. Entendemos la formación como factor diferencial para la construcción de un movimiento sindical propositivo e inclusivo. Estas notas constituyen herramientas para incidir en la toma de decisión dentro y fuera de las organizaciones sindicales, como manera de fortalecer el relevo generacional y la eficacia de la organización sindical.

Milton Castellano
Director del Instituto Cuesta Duarte

Políticas sociales para adolescentes y jóvenes en Uruguay

Verónica Filardo

Introducción

El objetivo de este documento es servir de apoyo al curso de formación de dirigentes sindicales sobre políticas de juventud. Sigue los criterios establecidos por los coordinadores del programa en extensión y forma.

Se estructura en tres vectores: en el primero se definen políticas sociales, y dentro de ellas las políticas públicas. Se presentan las clasificaciones según estas sean: 1) sectoriales o transversales; 2) universales o focalizadas; 3) políticas de discriminación positiva o de acción afirmativa. Se discuten también algunos de los criterios que establece Elster (1994) para la selección de los individuos en la asignación de bienes o cargas, que se determinan en función de nociones de “justicia local”. Ello se ejemplifica a partir de la descripción de cómo se definen los beneficiarios de programas sociales públicos que se orientan a los adolescentes y jóvenes.

El segundo eje enfoca en distinguir los términos jóvenes, juventud y juventudes. Con frecuencia estos tres conceptos se usan alternativamente, aunque no significan lo mismo. El objetivo es, una vez determinadas sus diferencias, plantear algunos elementos centrales sobre el para qué de esta distinción y las implicancias de ello en relación con las políticas públicas.

En tercer lugar se discute la situación en relación a las políticas públicas dirigidas a los jóvenes en el Uruguay desde 2005, que coinciden con los tres gobiernos de izquierda en el país (el último en curso). Así se consideran las principales líneas que se han desarrollado en torno a políticas públicas y su impacto sobre los adolescentes y jóvenes. Por último, se plantean preguntas que delimitan los principales debates en torno al tema y habilitan a la reflexión.

Políticas sociales y políticas públicas

Las políticas sociales se definen como “mecanismos de protección social, reductoras de desigualdades y productoras de acceso a bienes y servicios y, por lo tanto, instrumentos de mejora de las condiciones de vida de la población” (Madeira, 2015).

En la medida en que el mercado no alcanza como espacio de distribución de bienes y servicios con equidad, las políticas sociales son mecanismos que se da la sociedad a través de los cuales se interviene en la tensión que deriva de la igualdad política y la inequidad económica (Castel, 1977), y bajo la premisa del cumplimiento de derechos.

Como plantean Herrera Gómez y Castón Boyer: “(...) *la política social puede ser definida y debe ser tratada como una forma de (...) ‘reflexibilidad política’ que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social*” (Herrera Gómez; Castón Boyer, 2003:26). Es por ello que

los mecanismos de protección social, que son institucionales o están basados en fundamentos jurídico-políticos, se orientan a asegurar la integración y la cohesión social.

En general los mecanismos de protección social pueden caracterizarse en función de:

a) quiénes son los receptores directos: cuáles son, a partir de qué parámetros se clasifican y definen los grupos poblacionales receptores de la protección; b) satisfactores: quiénes son las personas, grupos o instituciones que asumen el papel social de actuar en materia de protección social y qué intereses guían sus acciones (Ciolli, 2013).

No siempre es el Estado el que interviene; cuando el Estado participa en la intervención (son diversos los roles que puede asumir) se denominan políticas públicas. Conviene entonces precisar que las políticas sociales son públicas siempre que el Estado participe de ellas, en general con un rol protagónico, aunque no sea quien las ejecute directamente pues en muchas ocasiones se terceriza la implementación de los programas (las unidades ejecutoras pueden ser organizaciones de la sociedad civil -ONG-, como por ejemplo en el Programa Aulas Comunitarias como programa de inclusión educativa)¹. Existen políticas sociales en las que no interviene el Estado; puede mencionarse como ejemplo la ONG TECHOS, que construye casas con trabajo voluntario y las otorga a familias que no tienen acceso a la vivienda. En otros países la responsabilidad social empresarial o el tercer sector o la economía solidaria es más relevante que en el Uruguay, y pueden tener un mayor peso en la implementación de programas sociales.

Las políticas sociales son una forma de distribuir tanto bienes como cargas por alguna institución con arreglo a criterios que se establecen según la noción de “justicia local”² (Elster, 2004). En el caso de las políticas públicas, el Estado (a través del gobierno) determina a quién hay que proteger y cómo³. Asimismo, se llama gasto público social al sector del presupuesto nacional destinado al financiamiento de programas y políticas públicas cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas de la población (salud, educación, saneamiento, agua potable, vivienda, etc.) para el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida.

Una de las líneas de interés para el estudio de las políticas y los programas sociales orientados a los jóvenes tiene que ver entonces con los criterios de la asignación. ¿Quiénes son los posibles beneficiarios? Las políticas públicas y las políticas sociales pueden ser clasificadas en función de ello en universales o focalizadas⁴. Las primeras son aquellas a las que tienen derecho todos los ciudadanos, por el simple hecho de serlo (como la educación pública); las segundas son aquellas que se dirigen a individuos, hogares o familias, que cumplen con alguna condición específica (asociada a vulnerabilidad, o situación crítica) por ejemplo el programa Jóvenes en Red⁵. Las políticas focalizadas pueden requerir la certificación del cumplimiento de las condiciones

¹ La tercerización en la ejecución es bastante frecuente en Uruguay. Aun cuando ello ocurre, los programas siguen siendo diseñados en sus rasgos fundamentales por el Estado, así como éste es quien selecciona las contrapartes ejecutoras, y existen mecanismos de control sobre las acciones. Hay una discusión significativa sobre los beneficios o las desventajas de la tercerización de la ejecución de las políticas públicas, que no puede desarrollarse aquí.

² Los criterios para la definición de los receptores son múltiples: la eficiencia, el tiempo de permanencia en una situación crítica, la gravedad, la adecuación de un perfil específico, etc.

³ Ver Filardo *et al.* (2010) para el análisis de diversos programas públicos para jóvenes y la discusión sobre la definición de los beneficiarios y los criterios que se establece para ello.

⁴ Existe un fuerte debate en torno a políticas focalizadas o universales. Sin ánimo de adentrarse en él y con el objetivo de generar reflexión al respecto se menciona lo siguiente: *“la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extender hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito macroeconómico sino, finalmente, debe extenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos* (CEPAL, 2000a, p. 15)”.

⁵ El programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudien y que no hayan culminado el Ciclo Básico, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y que no tengan empleo formal. (http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red)

exigidas para ser beneficiarios, o no exigirlos. Las llamadas políticas de acción afirmativa son aquellas destinadas a reconocer las “diferencias” y las inequidades a ello asociadas (cupos para afrodescendientes en las universidades públicas; cuotas para las mujeres en el parlamento nacional, etc.).

Asimismo, las políticas pueden ser sectoriales o transversales. Las primeras cubren un área específica de intervención y en general son formuladas y diseñadas dentro del organismo competente en esa área (ministerios, ANEP, etc.); las segundas se caracterizan por ser multisectoriales y por la participación de diferentes organismos, para lo cual se incorporan mecanismos de coordinación institucional. Para ello se requiere una delimitación precisa de las responsabilidades de cada organización interviniente. Dentro de las políticas transversales se destacan las de igualdad de género, raza y edad o clase de edad.

I) Jóvenes; Juventud; Juventudes

La noción de juventud hace referencia a una construcción social que tiene como atributos los que consigue a partir de una lucha simbólica con otras clases de edad (por ejemplo, adultez o vejez). El resultado de esa “lucha” (siempre provisorio), determina con cuáles atributos o propiedades “se queda” una clase de edad y con cuáles se queda otra. Al decir de Bourdieu (2002), *“la juventud no es más que una palabra”*. No hay una esencia propia de la juventud, sino que el significado que se le otorgue es construido, por tanto variable y siempre situado espacial y temporalmente. También es contingente y relativo. En la medida en que la lucha es permanente, deviene siempre de un proceso. Por tanto, podemos ver las clases de edad tanto como el proceso de construcción, como a partir del resultado -aunque no permanezca fijo a lo largo del tiempo y pueda modificarse producto de esa lucha-. En la producción de la idea de juventud (como cualquier otra clase de edad) intervienen muchos actores y agentes. El Estado cumple un papel fundamental en la construcción de las clases de edad como objeto⁶. Tomemos, por ejemplo, el caso de la adolescencia: su duración y significado se define a partir de una variada y extensa serie de instituciones que regulan la vida de los individuos. Si por ley se establece que es obligatorio aprobar la educación media, se normaliza (y normativiza) la condición de estudiante, como mínimo, hasta los 18 años. Asimismo, el Estado se compromete a hacer sujetos de derecho a la educación hasta el nivel medio a todos los ciudadanos del país. Del mismo modo, se modela el objeto adolescencia al definir jurídicamente la edad mínima para comenzar a trabajar formalmente, al regular y normativizar la edad de ingreso al mercado de trabajo⁷, contribuyendo así a determinar la duración normal de la adolescencia.

De esta manera, el Estado es protagónico en la definición del tiempo que dura la adolescencia: regula lo que debe hacerse en ese periodo (estudiar es obligatorio) y lo que no (el trabajo formal en

⁶ Ver Filardo (2006). Juventud como objeto-Jóvenes como sujetos. Presentación del Dossier de la Revista de Ciencias Sociales, N° 25, (pp 6-9).

⁷ Uruguay cuenta con una serie de regulaciones normativas especiales para el trabajo infantil y adolescente. Se han ratificado un conjunto de acuerdos internacionales (convenios N° 138 y N° 182 de IPEC-OIT) sobre la edad mínima para trabajar y las formas de trabajo infantil. Asimismo el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) señala que la edad mínima son los 15 años. Debe tenerse en cuenta que el debate sobre la regulación o prohibición del trabajo infantil a nivel internacional y en el que existen diferentes posiciones incluso entre las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, ha sido saldado en Uruguay mediante una serie de normas y regulaciones jurídicas establecidas con la pretensión de garantizar el trabajo decente y los derechos de niños, adolescentes y jóvenes. La Ley N° 19.133, llamada Ley de Empleo Juvenil, que fuera aprobada por el Parlamento nacional en el 2013, tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Varios de sus artículos están dedicados a las condiciones que deben cumplirse para el trabajo, en el caso de los trabajadores (si son personas comprendidas entre los 15 y los 18 años), tanto en sector público como privado, y de los empleadores. Esto supone, entonces, que el rol trabajador está, también en Uruguay, determinado por la edad: no se puede desarrollar el rol antes de los 15 años; entre los 15 y los 18 años, se habilita siempre y cuando se cumplan las condiciones que se establecen en la Ley; y sí puede desarrollarse a partir de los 18 años.

este tramo de edad está protegido con disposiciones especiales). Por tanto, en función de la edad de los individuos, el Estado modela los roles, asigna responsabilidades institucionales para que éstos se cumplan y se compromete a garantizarlos como derechos, lo que en definitiva instituye el lugar social de la adolescencia. De la misma forma ocurre con el derecho penal (mediante la inimputabilidad del “menor”) y con los derechos políticos (se vota a partir de los 18 años).

Sin embargo, el Estado no es el único que participa en la construcción de las clases de edad. Se trata de constelaciones de sentido complejas, múltiples y que nunca llegan a coagular. Considerando, por ejemplo, el caso de la juventud, opera en su construcción además del Estado, los medios de comunicación y el punto de vista de los propios jóvenes, pero también el de los adultos y los viejos. Debe considerarse además que la conceptualización de lo que es ser joven, para los mismos jóvenes no es monolítica, sino que también pueden observarse diversas representaciones, significados y duraciones de la juventud. Estas variaciones están a su vez determinadas por las distintas posiciones sociales, económicas, culturales, geográficas, o de la edad y el sexo⁸.

En la medida en que las trayectorias se deslinearizan y se diversifican las condiciones juveniles, es que suele hablarse de “juventudes”, dado que se reconocen formas de vivir y duración distinta a esta etapa. También alude a que coexisten diversos constructos de “juventud”, diferentes representaciones. *“Conviene hablar de juventudes o grupos juveniles antes que de juventud. El mito de la juventud homogénea consiste en identificar a todos los jóvenes en alguno de ellos. Así según el joven tipo que se tenga in mente será el modelo con el cual habrá de identificarse. Los varios mitos comunes de la juventud son: 1) la manifestación dorada, por la cual se identifica a todos los jóvenes con los “privilegiados” -desocupados o militantes en defensa de sus privilegios-, con los individuos que poseen tiempo libre, que disfrutan del ocio y, todavía más ampliamente, disfrutan de una moratoria social, que les permite vivir sin angustias ni responsabilidades. 2) la interpretación de la juventud gris, por la que los jóvenes aparecen como los depositarios de todos los males, el segmento de la población más afectado por la crisis, por la sociedad autoritaria, que sería mayoría entre los desocupados, los delincuentes, los pobres, los apáticos, “la desgracia y resaca de la sociedad” (pp.13) y por último la juventud blanca, o los personajes maravillosos y puros que salvarían a la humanidad, que harían lo que no pudieron hacer sus padres, participativos, éticos, etc. (Braslawsky, 1983:13)” (Margulis y Urresti, 2008).*

Por otra parte, los procesos de definición de las clases de edad son situados: responden a un espacio y a un tiempo. Lejos de ser “naturales” y, por tanto, atemporales, responden a procesos sociales. Prueba de ello es que tanto la juventud como la adolescencia, en tanto clases de edad, como “objeto”, surgen en determinado momento histórico. Por otro lado, la noción de juventud no es invariable ni rígida: funciona siempre en un contexto, de modo que no es lo mismo ser joven en el campo del deporte, en el mundo académico o en el político (Filardo, 2007).

Entonces, ¿por qué es importante el objeto juventud? ¿Por qué se lo distingue, en particular, desde el Estado? Asociada al ciclo vital, la juventud es la etapa en la que el sujeto “se juega”. En ella “se abre el juego”, mientras que en la adultez “se está jugado”. Esto no significa que exista un destino pre-determinado para cada quien. Siempre hay grados de libertad, pero se reconocen condiciones en los puntos de partida que pueden ser favorables o desfavorables para ciertas trayectorias. La juventud es vista como un periodo vital intenso en la toma de decisiones y en ellas y las circunstancias dejan huellas en el rumbo para seguir en la vida. Es en este periodo en que se *juega* en qué posición social se ubicará la persona adulta. Por eso, asegurar la equidad en los niños, los adolescentes y los jóvenes es uno de los principios democráticos más importantes, lo que se traduce en promover la igualdad de oportunidades para iniciar el recorrido biográfico y garantizar los derechos para disminuir las desigualdades de origen.

⁸ Ver Filardo, 2010.

La pretensión del Estado es la normalización de los jóvenes en determinada forma de conceptualizar la “juventud”. La mera utilización de la edad como principio clasificatorio de los sujetos ilustra la idea del intento de homogeneización de todos los que pertenezcan a un cierto tramo. Sin embargo, como se ha visto antes, la edad no siempre es la que determina la clase de edad en la que los sujetos se ubican a sí mismos (“soy joven de espíritu” puede decir alguien de 66 años que se haya jubilado, o “soy adulta” una mujer de 18 madre de dos hijos, o “soy adulto joven” un varón trabajador de 20 años, que estudia y vive en pareja). Por otro lado, los límites de edad que se establecen para considerar la juventud no son los mismos en diferentes lugares e instituciones. Para Naciones Unidas, la juventud va desde los 14 a los 24 años; para Uruguay, de los 14 a los 29 años; para Costa Rica, de los 15 a los 35 años.

Ahora bien, el Estado no puede intervenir estrictamente en las biografías, las capacidades o los genes de los sujetos de derechos, pero sí puede responder para que todos puedan acceder a los mecanismos básicos para el desarrollo individual y la integración social: salud, educación y trabajo, para nombrar solo tres que estructuran el Estado de bienestar.

La pertinencia de estudiar a los jóvenes del Uruguay actual radica no solo en conocer las condiciones de quienes transitan esta etapa, sino las implicancias de ellas en lo que pueda proyectarse para el futuro del país. Desde un punto de vista pragmático, esta información permite el diseño de acciones y medidas que son urgentes, necesarias y posibles hoy, para disminuir las desigualdades (políticas públicas). Hablar de la juventud en tanto objeto implica darle un sentido compacto. Detrás del término se esconden las diferencias (de distinto orden) que hay entre los jóvenes. En un primer plano, se advierten en las condiciones sociales de partida, es decir, en la situación del hogar de origen de estos jóvenes. Aquí destaca el ingreso de los hogares, el capital cultural y educativo, la conformación de la familia, y el lugar de nacimiento (urbano-rural; Interior-Montevideo).

Las diferencias en estas condiciones de partida son las que el Estado, como garante de derechos, y las instituciones públicas –educativas, sanitarias, judiciales, entre otras– buscan minimizar al intentar asegurar la igualdad de oportunidades. Por otro lado, en un segundo plano, se hallan las diferencias biográficas de los individuos, los acontecimientos personales, pero también los recorridos, los itinerarios, las elecciones, las decisiones, las duraciones y los resultados. En particular en los dos vectores que más estructuran el espacio social: la educación y el trabajo. Por último, en tercer lugar, se presentan diferencias en las disposiciones, las opiniones, las actitudes y las representaciones que tiene el individuo de sí mismo y del mundo.

Sin embargo, ninguno de estos tres planos funciona solo: se hallan inexorablemente ligados entre sí. En una suerte de simbiosis, la estructura y el actor se encuentran, y al mismo tiempo se vinculan al contexto histórico y sus coordenadas espacio-temporales (Filardo, 2010).

II) Fracturas intra-generacionales

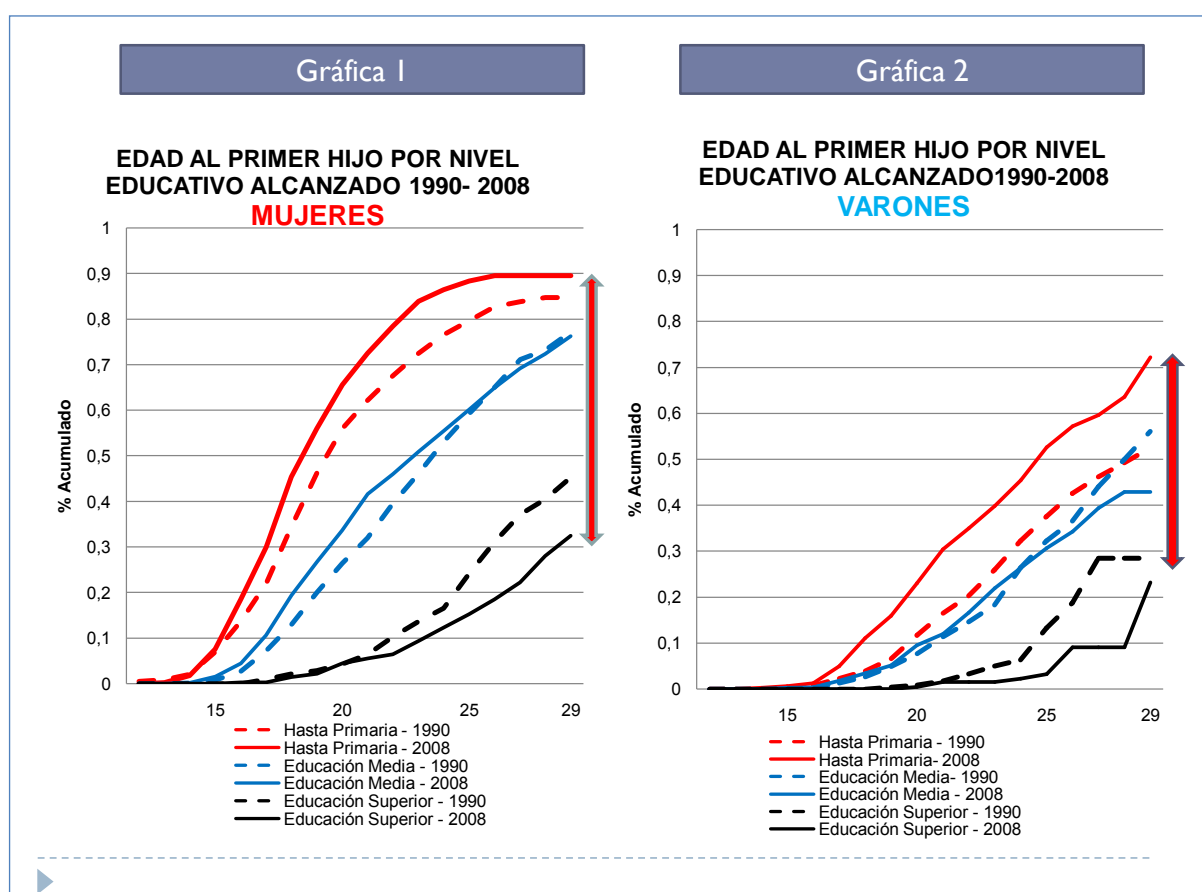
La juventud es una categoría que deviene del *ciclo vital*⁹, al igual que la infancia, la adolescencia, la adultez, la vejez. La fundamentación de la perspectiva del ciclo de vida es que en cada una de las etapas (más allá de que no haya “esencias”) al menos para las mismas cohortes (quienes hayan nacido en el mismo periodo) se verifiquen comportamientos similares. Sin embargo, se ha demostrado en las últimas décadas la tendencia a la diferenciación en los *cursos de vida* (cómo vive cada sujeto este periodo). Es lo que se ha llamado la *deslinearización de las trayectorias juveniles*: dado que se observan diferencias relevantes y significativas entre los jóvenes que

⁹ Debe distinguirse la noción de curso de vida y de ciclo de vida.

tienen la misma edad. Este fenómeno es constatado en el mundo entero (Staubery Walther, 2001, 2006; Furlong *et al.*, 2006; Casal, 1996; Casal *et al.*, 2006) y también en Uruguay.

Abundantes estudios realizados en los últimos 10 años abonan evidencias sobre la fragmentación de los mundos juveniles que nos llevan a hablar de fractura, puesto que no sólo son desiguales condiciones materiales de existencia, sino que ello se asocia a proyecciones de futuro, universos simbólicos, también distintos. El sexo (como indicativo de género); la raza, el clima educativo del hogar de origen, el lugar de residencia (Montevideo o Interior; urbano-rural) así como el nivel educativo alcanzado, muestran ser variables de corte que tienen efectos en las distancias que se producen entre los jóvenes de una misma cohorte de nacidos, o lo que es lo mismo, distancias intra-generacionales (Filardo, 2012). Por otra parte, se ha mostrado cómo las distancias para algunos eventos en particular, como el inicio de la vida reproductiva, crecen en los últimos 30 años¹⁰.

Solo para dar algunos ejemplos: en la Gráfica 1 (para mujeres de 12 a 29 años) y la Gráfica 2 (para varones de 12 a 29 años) se representa el porcentaje acumulado de jóvenes de Uruguay, residentes en centros poblados de más de 5.000 habitantes, que ha experimentado a determinada edad el nacimiento de su primer hijo. Cada una de las curvas considera a los jóvenes de determinado nivel educativo. Las de línea entera corresponden a 2008 y las de líneas punteadas a 1990. Las fuentes utilizadas son la ENJ 1990 y la ENAJ 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a ENJ, 1990 y ENAJ, 2008.

¹⁰ Se ha comparado los datos de la Encuesta Nacional de la Juventud (1990) y de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (2008) y Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (2013). Se muestra que para algunos eventos que se consideran paradigmáticos de la transición a la vida adulta, las distancias entre los jóvenes de nivel educativo "hasta primaria" y los que alcanzan educación terciaria, crecen sostenidamente.

Si se consideran las mujeres por nivel educativo en 1990, el 85% de las que no superaban primaria había tenido hijos a los 29 años, frente al 45% de las que habían alcanzado educación terciaria. En 2008, a esta edad son el 90% de las de menor capital educativo y el 33% de las que alcanzan estudios terciarios. Tal como se muestra en las gráficas, la brecha por nivel educativo crece en el periodo, tanto en varones como en mujeres. Y lo hace aún más en 2013 (Filardo, 2015). La edad para iniciarse en el rol de madre o padre es mucho menor para los menos educados, mientras que a medida que se avanza tiempo los que alcanzan mayores niveles educativos tienden a postergarlo más. Esto implica que se acrecientan a su vez las diferencias en las temporalidades juveniles. Las gráficas permiten ver que llegando a los 30 años, en una alta proporción las mujeres de menor escolarización son probablemente abuelas¹¹, mientras aún no han sido madres por primera vez las mujeres de mayores niveles educativos. Los eventos vitales, los proyectos de vida, los recursos con que cuentan, las oportunidades que tienen y las formas de vivir la misma edad, son radicalmente diferentes. Lo mismo sucede con los varones al considerar el nivel educativo que alcanzan, aunque la magnitud de la distancia sea menor.

Por tanto se señala que, si bien para el análisis de las desigualdades sociales entre los jóvenes la perspectiva de género (entendida como las diferencias entre varones y mujeres) es imprescindible, no es suficiente. Es necesario considerar simultáneamente el nivel educativo y el sexo, dado que las diferencias (y por tanto las desigualdades más pronunciadas) se dan *entre las mujeres según su nivel educativo*. En segundo lugar, la metodología utilizada permite estimar la probabilidad de que una persona de determinada edad y nivel educativo haya tenido su primer hijo, que como se ha visto varía sustancialmente. Estas distancias en la edad al primer hijo nos hablan además de proyectos de vida muy distintos. Mientras para algunos éste se ubica en la familia, los hijos y el rol de madres/padres, así como el ingreso temprano en el mercado laboral; para otros, ese tiempo (esa misma edad) es de “inversión” en capital educativo, con una proyección a futuro que enfatiza la realización personal en lo profesional y laboral. A su vez esto significa “duraciones” diferentes de lo que se entiende como transitar la vida adulta, en términos del desempeño de roles (trabajador; estudiante, madre/padre; autónomo¹²). Las edades a las que se produzcan los eventos o los tránsitos, o ejercicio de rol por primera vez, también revelan las diversas condiciones para enfrentar los próximos. Por ejemplo, la salida a edades tempranas del sistema educativo supone alcanzar bajos niveles de escolarización, lo que opera como una desventaja tanto para la inserción en el mercado laboral como para la carrera, y el acceso a determinado tipo de empleos. Tener el primer hijo a los 15 años, condiciona tanto el desempeñarse como trabajador remunerado, como la continuidad de la trayectoria educativa. En este sentido, este tipo de análisis de las condiciones juveniles tiene en cuenta no sólo si el evento ocurre sino cuándo (calendarios). A su vez, no se procesa de la misma forma según sexo y nivel educativo, ni tiene las mismas implicancias.

III) Políticas públicas para adolescentes y jóvenes en Uruguay

a) Institucionalidad de las políticas para los jóvenes

En Uruguay, el organismo rector de las políticas para los jóvenes es el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), que actualmente funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Fue creado en 1990 (Ley 16.170) y ha dependido de diferentes ministerios, es decir ha sido colocado en distintos lugares del organigrama estatal a lo largo de su historia¹³.

¹¹ Las pautas de fecundidad temprana tienden a reproducirse inter-generacionalmente en los mismos contextos culturales.

¹² Se dice que un joven es autónomo si ha constituido un domicilio diferente al de su hogar de origen.

¹³ En el periodo 1991-2000 funciona en el Ministerio de Educación y Cultura; de 2001 a 2005 en el Ministerio de Deporte y Juventud y de 2005 a hoy en el Ministerio de Desarrollo Social.

Es a partir de 2010 que el INJU conquista un espacio tanto presupuestario como de madurez institucional que lo posiciona efectivamente para el cumplimiento del rol de rectoría de las políticas públicas destinadas a adolescentes y jóvenes. En 2008 el INJU contaba con más de 50 trabajadores de planta, y en los últimos años la tendencia fue al crecimiento.

El modelo de trabajo del INJU en los dos últimos periodos (a partir de 2010) sostiene tres vectores principales: el primero tiene que ver con la articulación inter-institucional. Esto significa que su accionar está orientado a habilitar una política transversal con perspectiva generacional y por eso se basa en una estrategia de articulación con otros organismos del Estado. Para decirlo de forma sencilla, no pretende diseñar y ejecutar políticas de vivienda para jóvenes, sino articular con el MVOTMA para considerar elementos específicos a atender en políticas de vivienda a la población comprendida en estas edades. Lo mismo con educación, salud, turismo, deportes, etc. Es en la dimensión estrictamente de participación y ciudadanía en que tiene un rol protagónico y en donde sí es el ejecutor directo de los programas. En el resto de los programas sociales en los que participa, la tónica es que sean coordinados inter-institucionalmente, tanto con otros organismos del sector público como con organismos no gubernamentales y de la sociedad civil y organismos internacionales.

Otra de las características que se destacan del último periodo (y que continúa siendo central en el actual -iniciado en 2015-) es el esfuerzo sostenido en pos de la descentralización y la presencia en todo el territorio nacional del instituto. El dispositivo que se ha privilegiado, para lograr este objetivo, es el programa IMPULSA¹⁴.

Asimismo el MIDES ha tenido desde 2005 una serie de iniciativas para pensar estratégicamente en un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Son ejemplo de ello la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) que se elabora con el liderazgo de Infamilia y que aún permanece vigente. El Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 fue otro ejemplo, realizado en este caso por INJU y El Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, que hoy es la hoja de ruta que ordena la elaboración de políticas dirigidas a las juventudes en Uruguay.

Se estructuran cuatro grandes áreas en las que se enfocan los programas en que participa o lleva adelante el INJU: Integración educativa; Emancipación, Autonomía y Trayectorias; Salud Integral y Calidad de Vida y Ciudadanía, Participación y Cultura. Si bien en las tres primeras la tónica es la articulación con otros organismos del Estado en un trabajo inter-institucional (incluso al interior del Ministerio de Desarrollo Social); en la última de ellas, la mayoría de los programas son ejecutados por el INJU.

Asimismo, en 2010 se crea la Secretaría Técnica y la Unidad de Estudios y Análisis, con el objetivo de generar información que alimente la reflexión sobre las condiciones juveniles y el ajuste del diseño de los programas a las problemáticas concretas de los jóvenes a lo largo del territorio nacional. Asimismo se plantean una serie de acciones para fortalecer los vínculos con organizaciones juveniles dando cuenta de su diversidad, y para mantener un contacto fluido que favorezca la participación de los propios jóvenes en el proceso.

Debe destacarse que en 2008 se realiza la segunda encuesta nacional de adolescentes y jóvenes (la primera data de 1990) en la que el INJU participa (aunque fuera ejecutada desde el programa INFAMILIA del MIDES). En 2013 se re-edita la experiencia, esta vez sí liderada desde el INJU. La generación de información sobre las condiciones materiales, las opiniones sobre diferentes

¹⁴ IMPULSA es un programa que ejecuta el INJU directamente y que tiene por objetivo “contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos de las personas jóvenes, promoviendo la participación política y social y el protagonismo juvenil a través de diversas actividades. IMPULSA en cada departamento informa sobre los programas de INJU, así como brinda apoyo y seguimiento de los proyectos del Fondo de Iniciativas Juveniles. Este programa te ofrece un servicio gratuito de Consultorio Jurídico Especializado en Juventud, que brinda asistencia e información jurídica así como talleres temáticos sobre temas de derecho” (<http://hechoparajovenes.inju.gub.uy/impulsa-0>). Funciona en varios departamentos del país: Artigas, Canelones, Flores, Florida, Maldonado, Río Negro, Rivera, Rocha y Soriano.

aspectos de la realidad y las disposiciones y conductas de los jóvenes, se valora particularmente, así como el esfuerzo para mantener el relevamiento de forma sistemática. Sin duda se da un salto cualitativo en la potencialidad que genera para detectar grupos de riesgo, así como para habilitar estudios que utilicen esta fuente de datos sobre variados aspectos de los mundos juveniles y de la relación que sostienen con la sociedad, los adultos y la red de protección social.

¿Qué programas para qué jóvenes?

Como se ha visto hasta aquí, la forma de ser y estar en el mundo varía entre los jóvenes, tanto producto de su posición estructural en la sociedad (sexo, ingresos del hogar, nivel educativo, lugar de residencia, etc.) como en función de los universos simbólicos (predisposiciones, proyectos de futuro, valores, habilidades, aptitudes). En vistas a la equidad en torno al ejercicio de derechos vale hacerse la pregunta sobre cuáles pueden ser las políticas que atiendan a esas condiciones tan diferentes de la población definida como jóvenes. Es decir, ¿qué programas para qué jóvenes? Preguntarse esto es pertinente porque en la medida en que la fractura entre los adolescentes y jóvenes es cada vez mayor, el tipo de problemas que enfrentan son radicalmente diferentes, por tanto las necesidades de protección social varían. En este sentido, atender a las condiciones específicas de los distintos sectores de jóvenes parece ser una estrategia adecuada y eso es posible mediante programas con objetivos específicos para grupos de riesgo particulares; o para aquellos que experimenten una situación de vulnerabilidad singular. Es decir, programas focalizados. Sería difícil diseñar un programa que tuviera impacto para el conjunto de jóvenes, si estos son muy diferentes. Concretamente, si lo que se plantea en los objetivos es favorecer la equidad, esto supone una identificación previa de aquellos que por algún motivo no están en “igualdad de condiciones” tanto para el acceso como para el ejercicio de algún mecanismo de integración social.

En su creación, la marca del INJU fue la Tarjeta Joven, que distribuía beneficios y descuentos para el consumo -en particular cultural, educativo, recreativo, deportivo- para todos los jóvenes portadores de ella. Se otorgaba en función pertenecer al tramo etario entre los 14 y 29 años. La Tarjeta Joven, aunque hace muchos años que no está vigente, se mantiene como la marca del INJU, y es por lo cual la población en general lo asocia e identifica¹⁵. Este programa es universal (tiene derecho a la Tarjeta Joven y a los beneficios a ella asociados, todo ciudadano cuya edad se ubique en el tramo). Sin embargo, desde 2005, los programas sociales para jóvenes en los que el INJU participa o ejecuta son focalizados. Están definidos para un segmento de la población juvenil específico y en general se dirigen a los sectores más vulnerables en el conjunto de los jóvenes.

Uno de los argumentos que se dan de la no existencia de programas universales (excepto los sectoriales, como la educación pública) es llegar a la universalización vía la focalización múltiple: cubrir con oferta adecuada todas las situaciones y condiciones juveniles en el sistema de protección social.

Además del INJU participan en el Estado otros organismos que también definen programas para adolescentes y jóvenes. Tal es claramente el caso de Instituto del Niño y el Adolescente (INAU), y también las intendencias, que definen acciones (coordinadas o no con el INJU) dirigidas a adolescentes y jóvenes¹⁶. Por otro lado, existen políticas sectoriales que aun sin una mirada transversal o dirigida hacia una población definida por la edad, impactan a los adolescentes y jóvenes. Tal es así que enfocando en los últimos 12 años en el Uruguay, podemos nombrar por

15 Ver Filardo y Noboa, 2009.

16 Vale indicar la experiencia por ejemplo de la Comuna Canaria Joven, con iniciativas de hace al menos quince años que han sido señaladas como “buenas prácticas” y han demostrado creatividad, innovación y buenos resultados en la participación ciudadana de jóvenes.

ejemplo: el Plan de Equidad (antes el PANES); la Reforma de la Salud; la Reforma Tributaria; el aumento del presupuesto a la educación como acciones que sin duda supusieron una reorientación del gasto público social hacia sectores más jóvenes. También tendrán un impacto relevante sobre esta población particularmente la implementación del Sistema Nacional de Cuidados, de la Ley de licencia maternal, paternal y parental y la Ley de empleo juvenil. Por otra parte, debe considerarse que aun sin hacerse explícito, ni tener formulaciones discursivas o argumentadas, las acciones prácticas de otros organismos del Estado también tienen capacidad de intervenir (en ocasiones en sentido contrario al que se orientan los esfuerzos de las “políticas públicas para jóvenes”): el sistema judicial, la policía por ejemplo, en la medida en que ejecuten acciones que distingan a los jóvenes y a los adolescentes, en prácticas cotidianas no favorables que se naturalicen.

Bibliografía:

- BOMBAROLO, Félix (2008). El Estado y los jóvenes. Dilemas de la gestión pública latinoamericana. Proceso de Fortalecimiento Institucional del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay. OIJ- INJU. <http://www.anong.org.uy/docs/estadoyjovenes.pdf>
- BOURDIEU, Pierre (2002). La “juventud” no es más que una palabra. En Sociología y Cultura (pp. 163-173). México: Grijalbo, Conaculta.
- CASAL, Joaquim (1996). “Modos emergentes de la transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración”, Reis N.º 75, Madrid, pp. 295-316.
- CASTEL, Robert (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires, Paidós.
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- CIOLLI, Vanesa (2013). El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial Argentina. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año VIII, No. 15. Enero-Junio de 2013 (31-63), Ciudad de México.
- ELSTER, Jon (2004). Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Gedisa. Barcelona.
- FILARDO, Verónica, Laura Noboa (2009). Políticas públicas para los jóvenes en sociedades sudamericanas: lo que dicen jóvenes y adultos sobre las juventudes. (págs 217-248). IBASE-IDERC. Santiago de Chile.
- FILARDO, Verónica, Mariana Cabrera, Sebastián Aguiar (2010). Segundo informe de la Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud. INFAMILIA-INJU-MIDES. Montevideo.
- FILARDO, Verónica (2010). Transiciones a la adultez y educación, Cuaderno N° 5; UNFPA, Montevideo.
- FILARDO, V. (coord.) *et al.* (2010). Jóvenes y políticas sociales en Foco. INJU-FCS. Montevideo.
- FILARDO, Verónica (2012). Distancias intra-generacionales 1990-2008. Cuaderno Mirada Joven N° 1, INJU, Montevideo.
- FILARDO, Verónica (2015). Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay. 2008-2013. INJU, Montevideo.

- FURLONG, A., F. CARTMEL y A. BIGGART (2006). 'Choice biographies and transitional linearity: Re-conceptualising modern youth transitions', *Papers: Revista de Sociología*, No. 79, pp.225-239.
- HERRERA GÓMEZ, M.; P. Castón Boyer (2003). *Las Políticas Sociales en las sociedades complejas*. Ariel, España.
- MADEIRA, LIGIAMORI (2015). Políticas sociales en Brasil del siglo XXI: el regreso al desarrollismo y la centralidad del área social. En Bonilla Soria, Adrián; Isabel Álvarez Echandi, Stella Sáenz Breckenridge (editores), *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. FLACSO. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. San José, Costa Rica. (pp 135-167).
- MARGULIS, M. y M. Urresti (2008). *La juventud es más que una palabra*. En Margulis, M. (editor), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y Juventud*. 3ra edición. Ed. Biblos. Buenos Aires.
- STAUBER, Barbara y Andreas Walther (2001). *Avoiding Misleading Trajectories: Transition Dilemmas of Young Adults in Europe*.
- STAUBER, Barbara y Andreas Walther (2006). "De-standarized Pathways to adulthood. European Perspectives on informal learning in informal networks", en *Papers N.º 79*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, pp. 241-262.

Los jóvenes y el mundo del trabajo

En el presente documento se presentan algunos datos relevantes para analizar la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo. En particular se consideran dimensiones como el desempleo, la informalidad, los sectores donde se insertan principalmente los trabajadores jóvenes, los ingresos y la perspectiva de género.

En términos generales, siendo conscientes de que la categoría de juventud es más compleja que un rango de edades pero a los efectos de poder presentar la información, se considera que los jóvenes son aquellos individuos comprendidos entre los 14 años de edad (límite inferior de la población en edad de trabajar) y los 29 años.

El documento se divide en tres partes. En primer término, se describe en forma resumida la realidad socioeconómica de la última década en nuestro país. Posteriormente, se presentan algunos datos que reflejan cambios relevantes para los jóvenes trabajadores. Finalmente, se describen y analizan en forma pormenorizada los datos que describen la realidad de los jóvenes en el mundo del trabajo en la actualidad.

Panorama general de la última década

En los últimos diez años Uruguay vivió un período de crecimiento económico muy importante. El Producto Bruto Interno (indicador que mide el valor total generado en la economía en un año) tuvo una expansión de 69,7% entre 2004 y 2014, en términos reales, lo que implica una tasa anual acumulativa de 5,4% en el período, superando con creces las tasas históricas de crecimiento económico del país.

El correlato de este ciclo expansivo en el mercado laboral fue un proceso significativo de creación de empleo formal y una reducción de los niveles de desocupación. Cabe destacar que hubo otros períodos de expansión económica en el país que no estuvieron acompañados de un aumento en la formalización y donde hubo permanencia de altos niveles de desempleo, por ejemplo el período 1990-1998. La tasa de desempleo (que en los peores momentos de la crisis de 1999-2002 había alcanzado casi el 20% de la población activa) se redujo de 13,1% en el año 2004 a 6,9% en 2014. En cuanto a la informalidad, en 2004 el 21,8% de los asalariados no estaban registrados en la seguridad social, cifra que había descendido a 9,3% hacia 2014.

En cuanto a los ingresos, se verifica un crecimiento sostenido de los salarios reales (poder adquisitivo) de los trabajadores. Este proceso de mejora de los ingresos de los trabajadores no se explica solamente por el crecimiento económico (hubo otros ciclos expansivos donde el salario real no acompañó el crecimiento de la producción) sino también por la movilización de los trabajadores y los cambios a nivel institucional que mejoraron las condiciones para hacer posible esas mejoras. El Índice de Salario Real tuvo un crecimiento de 51,5% en los diez años que van de 2004 a 2014.

Evolución de la realidad de los jóvenes y el mundo del trabajo

Un indicador clave para analizar la realidad del mercado de trabajo es la tasa de desempleo. Dicha tasa expresa la proporción de desocupados en la población económicamente activa. Puede calcularse para el total del país y también para un sector particular de la población (tasa específica de desempleo).

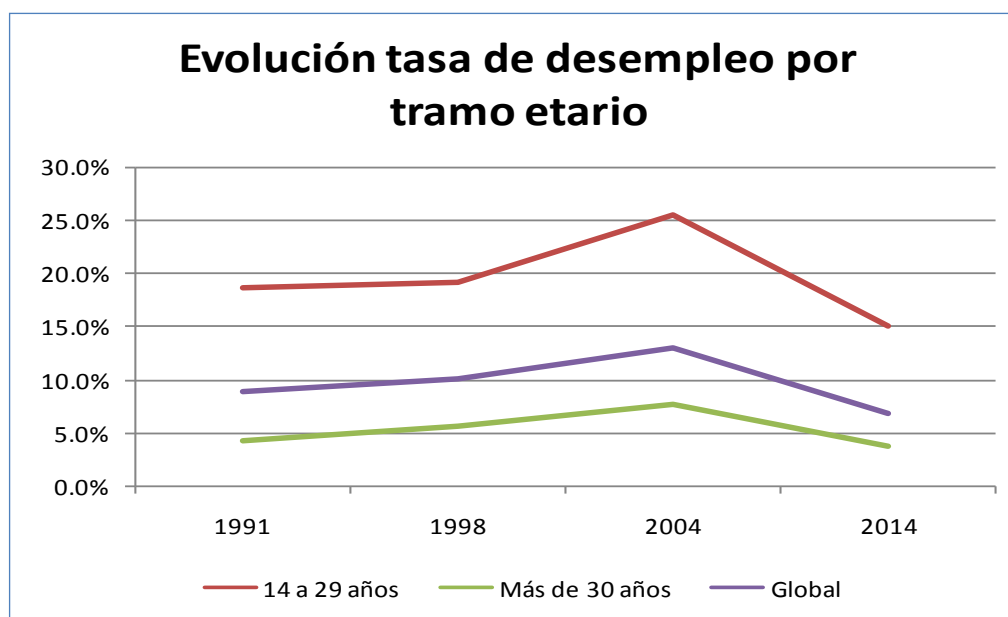
A continuación describiremos la evolución de la tasa de desempleo general en el último cuarto de siglo. Durante los años noventa, la economía uruguaya tuvo un proceso de expansión muy significativo, sin embargo la tasa de desempleo no solo no se redujo sino que se fue incrementando a lo largo de la década, permaneciendo algo por encima del 10% en ese período. A partir de 1999 y hasta el momento de salida de la crisis, la tasa de desempleo creció significativamente, alcanzando niveles superiores al 20% en algunos momentos de 2002-2003. En la siguiente década, la tendencia fue a una reducción de la tasa de desempleo hasta niveles históricamente bajos, cercanos al 6%.

En este período de 25 años la tasa de actividad se incrementa estructuralmente, fenómeno explicado enteramente por el incremento de la oferta de trabajo femenina (la tasa de actividad de los varones se encuentra por encima del 70% a inicios de los años noventa y en niveles similares en la actualidad). Este comportamiento de las mujeres se explica básicamente por cuestiones de tipo cultural y también económicas (la caída del salario real respecto a la década del sesenta obliga a las familias a incorporar más miembros al mercado de trabajo). El leve incremento de la tasa de actividad en los años noventa no es complementado con un aumento de la tasa de empleo, con lo cual el desempleo se ve en aumento. En contrapartida, en los últimos 10 años la tasa de actividad crece pero la tasa de empleo se incrementa más, con lo cual el indicador de desempleo se reduce.

Si comparamos la evolución en las últimas décadas de los niveles de desempleo por tramo etario, vemos una realidad que persiste: existe una brecha entre la tasa de desempleo de los jóvenes y los mayores de 30 años.

Las razones por las cuales esta realidad estructural persiste tienen que ver con las mayores dificultades relativas que tienen los jóvenes para insertarse en los empleos. Las empresas exigen experiencia laboral, lo cual deja a los jóvenes en desventaja a la hora de competir por un empleo con personas de mayor edad, reproduciendo el problema.

En el siguiente gráfico se aprecia cómo la tasa de desempleo de los jóvenes “acompaña” la tendencia general del desempleo pero siempre varios puntos porcentuales por encima:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

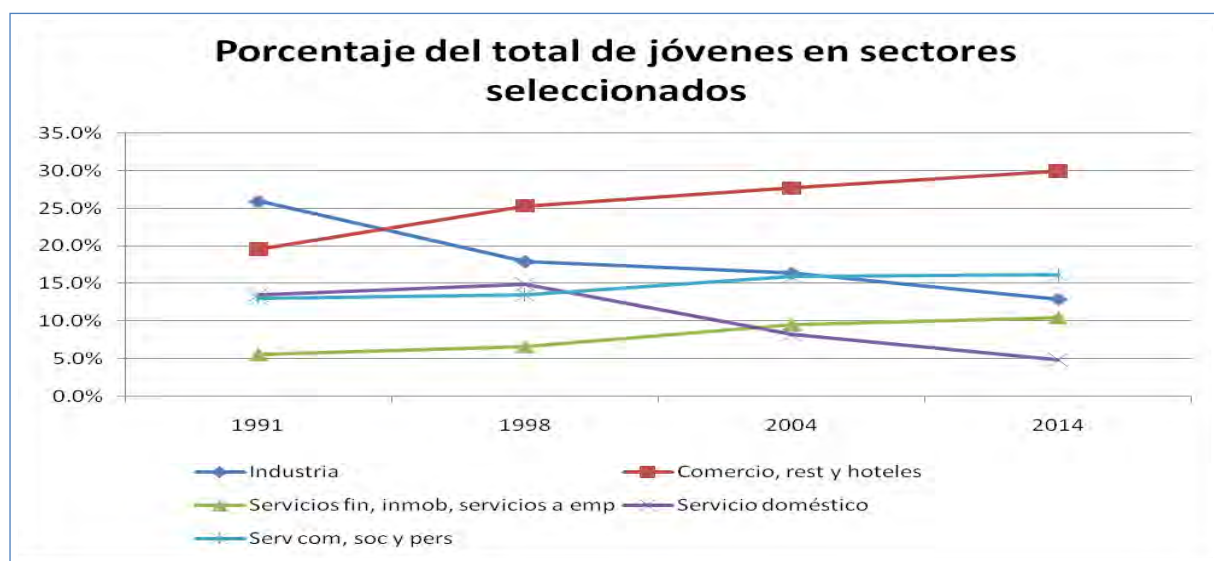
Una realidad similar vemos con la informalidad. La informalidad es un concepto complejo, definido por la OIT en relación a otro concepto que es el de trabajo decente. Por su complejidad resulta difícil de medir. Particularmente en nuestro país, algunos de los aspectos de las definiciones para medir la informalidad utilizadas internacionalmente no resultan aplicables ni reflejan una restricción en el empleo (por ejemplo, considerar a todo el trabajo doméstico o a los trabajadores de empresas de menos de cinco empleados como informales). Por lo anterior, en este trabajo identificamos informalidad con desprotección social y la medimos a través del no registro en la seguridad social.

En los períodos en que la informalidad se reduce (como la etapa actual) también lo hace el porcentaje de jóvenes informales, pero se mantiene la brecha de desigualdad con respecto a los mayores de 30 años.

Informalidad por aporte a caja (asalariados)		Total Jóvenes	30 o más	Total
2004	Total informales	80.923	103.947	184.870
	Tasa de informalidad	41,7%	21,8%	27,6%
2014	Total informales	51.380	68.344	119.724
	Tasa de informalidad	16,7%	9,3%	11,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Con respecto a los sectores de actividad en los que se insertan los jóvenes, podemos ver varias realidades. En la década del noventa, como tendencia general vinculada a las políticas económicas aplicadas, se reduce fuertemente el empleo industrial y crecen los servicios, lo cual también tiene un correlato a nivel del empleo juvenil, que sigue esa misma tendencia general. Un caso distinto es el del servicio doméstico. Entre 1998 y la actualidad, el porcentaje de los jóvenes que trabajan en este sector se reduce de 15% a 5% del total, pero no porque haya habido una caída significativa del empleo en este sector en términos globales.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Los jóvenes y el mundo del trabajo en la actualidad

Los datos que se presentan a continuación para el análisis de la realidad actual de los jóvenes en el mundo del trabajo corresponden al año 2014 (último año completo para el cual se tienen datos) por lo cual no dan cuenta de variaciones que hayan podido darse en años posteriores. Cuando se haga referencia al “momento actual” en el texto o en los gráficos, nos estaremos refiriendo al año 2014.

Con respecto a las características de los ocupados, podemos ver que la gran mayoría de los jóvenes ocupados (más de tres cuartas partes del total, es decir unas 320.000 personas) son asalariados privados. Como se puede apreciar en los cuadros, el peso de los asalariados públicos y los patrones en el total de ocupados es muy bajo en los tramos de edad jóvenes, en comparación con los mayores de 30 años. Se puede decir que la probabilidad de ser asalariado público o patrón crece con la edad.

Categoría de ocupación	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Asalariado privado	12.952	166.999	139.568	319.520	651.713	971.233
Asalariado público	164	15.416	26.871	42.540	206.423	248.873
Patrón	0	1.009	3.300	4.309	69.687	73.996
Cuentapropista	3.386	21.119	24.526	49.032	309.452	358.483
Otros	2.136	3.730	1.816	7.682	13.779	21.460
Total ocupados	18.638	208.273	196.081	422.933	1.251.053	1.674.046

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Categoría de ocupación	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Asalariado privado	69,5%	80,2%	71,2%	75,5%	52,1%	58,0%
Asalariado público	0,9%	7,4%	13,7%	10,0%	16,5%	14,9%
Patrón	0,0%	0,5%	1,7%	1,0%	5,6%	4,4%
Cuentapropista	18,2%	10,1%	12,5%	11,6%	24,7%	21,4%
Otros	11,5%	1,8%	0,9%	1,8%	1,1%	1,3%
Total ocupados	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

A pesar de que los jóvenes representan menos del 30% del total de la población económicamente activa del país, más del 60% de los desocupados que hay en Uruguay son jóvenes (unas 70.000 personas). El problema principal en lo que hace a las dificultades para conseguir empleo parece ubicarse en la franja de 18 a 24 años, con una tasa de desocupación de 18%, lo que implica más de 46.000 personas. En el caso de la franja que va entre los 14 y 17 años, si bien la tasa específica de desempleo es significativamente mayor, esta situación no sería tan problemática como la de los jóvenes entre 18 y 24 años, dado que entre los primeros la cantidad de jefes de hogar es mucho más baja.

Desocupados	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Buscan trabajo por 1ª vez	4.500	11.230	1.217	16.947	906	17.853
Propiamente dichos	3.640	34.145	14.134	51.918	40.677	92.595
En seguro de paro	0	1.069	1.119	2.188	47.12	6900
Total desocupados	8.140	46.444	16.470	71.053	46.294	117.348
Total ocupados	30,4%	18,2%	7,7%	14,4%	3,6%	6,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

La caída de la informalidad (medida por el aporte a caja) de los asalariados es muy significativa en la última década (ver apartado anterior). No obstante, se mantiene e incluso se incrementa levemente el sesgo desfavorable a los jóvenes en este aspecto. El 16,7% de los asalariados jóvenes (unos 51.000 trabajadores) se mantiene en la informalidad, guarismo que para los asalariados mayores de 30 años es menor al 10%.

Informalidad por aporte a caja (asalariados)	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Sí	1.162	124.347	130.749	256.258	666.727	922.985
No	8.535	29.414	13.431	51.380	68.344	119.724
Tasa de informalidad (asalariados)	88,0%	19,1%	9,3%	16,7%	9,3%	11,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Otro de los problemas o restricciones al empleo que podemos considerar de acuerdo a los datos con que contamos es el subempleo. Conceptualmente, el subempleo hace referencia a la subutilización de la fuerza de trabajo o recurso humano. En la práctica, existe un “subempleo invisible” que como dice la propia expresión, no es posible detectar en las estadísticas tal cual estas son relevadas (por ejemplo, cuando un trabajador realiza tareas no acordes a su calificación). El que se puede detectar es el llamado “subempleo visible”, que se relaciona básicamente con la cantidad de horas trabajadas. Cuando un trabajador está ocupado pero trabaja menos horas que las que desea, se lo considera subempleado, siempre y cuando no trabaje más de 40 horas semanales.

Como se ve en el cuadro, el subempleo afecta en mayor medida a los jóvenes que a las personas de 30 o más años, aunque este problema de empleo tiene un peso bastante inferior a la informalidad. Unos 24.000 asalariados jóvenes se encuentran subempleados.

Subempleo	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Sí	1.847	13.631	8.470	23.948	34.845	58.793
No	11.270	168.784	157.968	338.022	823.291	1.1161.314
Tasa de subempleo	14,1%	7,5%	5,1%	6,6%	4,1%	4,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Otro abordaje que corresponde realizar en este trabajo tiene que ver con los sectores de actividad donde se insertan los trabajadores y en particular los jóvenes. Allí caben dos miradas: por un lado, ver el porcentaje del total de jóvenes que se inserta en cada rama de la economía; por otro lado, analizar el porcentaje de jóvenes sobre el total de trabajadores de cada rama de actividad.

Los sectores de actividad donde se emplean más asalariados en general y más jóvenes en particular son la industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles y los servicios comunales, sociales y personales. Estos tres grandes sectores ocupan más de 200.000 asalariados jóvenes en total, lo que representa más del 55% del total de asalariados jóvenes. Electricidad, gas y agua es el sector que menos asalariados en general y jóvenes en particular ocupa.

El sector de actividad donde el porcentaje de jóvenes sobre el total de asalariados es mayor es comercio, restaurantes y hoteles seguido por los servicios financieros, inmobiliarias y servicios a empresas. En contrapartida, los sectores con menos peso juvenil son el servicio doméstico y administración pública y defensa.

Rama de actividad de asalariados	14 a 17	30 o más	Total	% Jov
Actividades primarias	30.487	62.129	92.616	32,9%
Industria manufacturera	45.303	98.046	143.349	31,6%
Electricidad, gas y agua	4.355	13.732	18.087	24,1%
Construcción	25.642	57.370	83.012	30,9%
Comercio, restaurantes y hoteles	102.073	129.728	231.801	44,0%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	25.602	69.870	95.473	26,8%
Servicios financieros, inmobiliarias, servicios a empresas	34.685	57.728	92.412	37,5%
Administración pública y defensa	19.988	82.780	102.768	19,4%
Servicios comunales, sociales y personales, otros servicios	54.648	194.097	248.746	22,0%
Servicios doméstico	19.187	92.656	111.843	17,2%
Total	361.970	858.136	1.220.106	29,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

La industria manufacturera es un sector particularmente estratégico para el movimiento sindical, por estar relacionado con centros de concentración de obreros, entre otros elementos. Actualmente la industria manufacturera ocupa unos 143.000 asalariados en total, más que hace 10 años pero menos que antes de la década neoliberal de 1990, donde se destruyeron miles de puestos de trabajo (particularmente afectadas en esta etapa fueron las ramas textil, vestimenta y metalúrgica).

Dentro de las industrias manufactureras, las ramas de actividad con mayor predominio juvenil son en primer lugar el rubro alimenticio (unos 20.000 asalariados jóvenes) y en segundo término las ramas vinculadas con la metalúrgica, plástico y rubros afines (cerca de 10.000 asalariados jóvenes). Además de ser las ramas que ocupan un mayor número de asalariados jóvenes, son también las dos que tienen un mayor componente juvenil a la interna: en ambos casos, aproximadamente la mitad del total de asalariados de la rama son jóvenes mientras que a nivel global de la industria el guarismo es 46% del total.

Rama de actividad	14 a 29	Más de 30	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	20.116	40.610	60.726
Textil, vestimenta	3.638	9.989	13.627
Electricidad, gas y agua	4.588	9.546	14.135
Construcción	1.366	3.602	4.968
Comercio, restaurantes y hoteles	4.176	11.844	16.020
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.728	18.813	28.541
Servicios financieros, inmobiliarias, servicios a empresas	1.691	3.642	5.332
Total Industria Manufacturera	45.303	98.046	143.349

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Otro aspecto clave donde se visualizan diferencias entre los jóvenes y los mayores de 30 años son los ingresos percibidos por la venta de fuerza de trabajo. El ingreso laboral promedio de los asalariados en nuestro país asciende a aproximadamente \$24.100 en términos mensuales. Los jóvenes perciben en promedio un ingreso de \$17.100, lo cual muestra una brecha de 30% con respecto al promedio general. Como se puede ver en el cuadro adjunto, esta realidad afecta a las tres franjas dentro de la población joven, aunque parte de la brecha está explicada por un menor número de horas trabajadas, en particular en el caso de los trabajadores de menor edad.

	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Promedio de ingreso laboral de asalariados	\$ 5.078	\$ 14.512	\$ 20.846	\$ 17.083	\$ 27.073	\$ 24.109
Brecha ingresos respecto al promedio	-78,9%	-39,8%	-13,5%	-29,1%	-12,3%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Las actividades donde los ingresos promedio de los jóvenes asalariados son más bajos son el servicio doméstico (este caso seguramente muy influido por la baja cantidad de horas trabajadas en promedio por estos trabajadores), seguido por comercio, restaurantes y hoteles y las actividades primarias.

Rama de actividad	Ingresos
Actividades primarias	\$ 15.449
Industria manufacturera	\$ 18.195
Electricidad, gas y agua	\$ 24.247
Construcción	\$ 19.809
Comercio, restaurantes y hoteles	\$ 15.231
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	\$ 21.544
Servicios financieros, inmobiliarias, servicios a empresas	\$ 17.913
Administración pública y defensa	\$ 21.828
Servicios comunales, sociales y personales, otros servicios	\$ 17.598
Servicio doméstico	\$ 7.289
Total general	\$ 17.083

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Finalmente, presentamos una perspectiva generacional combinada con la perspectiva de género. Como puede apreciarse en el cuadro, las mujeres jóvenes tienen mayores dificultades para conseguir empleo que los varones jóvenes (la tasa de desempleo específica marca más de 5 puntos porcentuales de diferencia). Cabe agregar que en el caso de las mujeres jóvenes con hijos la tasa de desempleo es levemente mayor.

Tasa de desempleo	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total Jov	30 o más	Total
Varones	30,5%	15,9%	6,1%	12,5%	2,6%	5,5%
Mujeres	40,6%	23,1%	10,2%	17,9%	5,0%	8,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En cuanto a los sectores de actividad, considerados en función del género, se aprecia que *Comercio, restaurantes y hoteles* es un sector de actividad de concentración tanto de varones como de mujeres jóvenes. Por su parte, los *servicios personales, sociales y comunales*, así como el *servicio doméstico* son sectores de concentración de mujeres jóvenes, mientras que los jóvenes varones tienen un peso importante en la *industria manufacturera*, las *actividades primarias* y la *construcción*.

Rama de actividad de asalariados varones	Total Jov	30 o más	Total	% Jov
Actividades primarias	25.540	51.884	77.423	33,0%
Industria manufacturera	31.201	67.468	98.669	31,6%
Electricidad, gas y agua	3.162	10.957	14.119	22,4%
Construcción	24.484	54.442	78.926	31,0%
Comercio, restaurantes y hoteles	57.351	69.634	126.985	45,2%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	18.531	54.646	73.177	25,3%
Servicios financieros, inmobiliarias, servicios a empresas	15.117	29.928	45.044	33,6%
Administración pública y defensa	12.178	47.181	59.359	20,5%
Servicios comunales, sociales y personales, otros servicios	17.624	51.596	69.220	25,5%
Servicios doméstico	1.616	10.107	11.723	13,8%
Total	206.802	447.844	654.646	31,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Rama de actividad de asalariados mujeres	Total Jov	30 o más	Total	% Jov
Actividades primarias	4.947	10.245	15.192	32,6%
Industria manufacturera	14.102	30.578	44.680	31,6%
Electricidad, gas y agua	1.192	2.775	3.967	30,1%
Construcción	1.158	2.928	4.086	28,3%
Comercio, restaurantes y hoteles	44.723	60.093	104.816	42,7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.072	15.224	22.296	31,7%
Servicios financieros, inmobiliarias, servicios a empresas	19.568	27.800	47.368	41,3%
Administración pública y defensa	7.810	35.599	43.409	18,0%
Servicios comunales, sociales y personales, otros servicios	37.025	142.501	179.526	20,6%
Servicios doméstico	17.571	82.549	100.120	17,5%
Total	155.168	410.292	565.460	27,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Marco normativo del empleo juvenil

Contexto mundial y pronunciamiento de OIT

La situación respecto del empleo juvenil es una problemática mundialmente generalizada, al punto que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) habla de "crisis" al referirse al tema. En la 101.^a reunión del año 2012, realizó un fuerte llamamiento a los Estados que componen la organización a iniciar acciones que permitan revertir esta situación. En dicha resolución se manifiesta la preocupación por los efectos perjudiciales en los jóvenes que provoca el desempleo, haciendo énfasis particular en la necesidad de amparar aquellos que proceden de entornos más desfavorecidos.

Así resuelve emprender una acción específica e inmediata. La publicación «La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción» da cuenta de ello y complementa las conclusiones relativas al empleo de los jóvenes adoptadas por la Conferencia en 2005 en la que: se invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que preste la debida atención a estas conclusiones al planificar su futura labor sobre el empleo juvenil; pide al Director General que las tome en consideración al preparar y aplicar el programa y presupuesto para el próximo bienio, así como al asignar otros recursos de que pueda disponerse durante el bienio 2012-2013; pide al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo que dé a conocer estas conclusiones en los foros internacionales pertinentes; e invita al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo a que asuma el liderazgo en lo relativo a este llamado a la acción.

En resumen, OIT llama a la acción en cinco áreas de políticas:

- 1) Políticas de mercado laboral enfocadas a los jóvenes vulnerables
- 2) Políticas económicas para el crecimiento y creación de empleos
- 3) Educación y formación para la empleabilidad
- 4) Emprendimiento y auto-empleo
- 5) Derechos laborales para un tratamiento equitativo.

En el análisis que haremos de la norma uruguaya veremos que estas orientaciones se cumplen en gran medida, o que al menos la norma tiene vocación de contemplarlas.

Antecedentes

El antecedente de la novel ley de empleo juvenil fue la Ley N° 16.873 del 3 de octubre de 1997, y su modificatoria la Ley N° 18.531 de 14 de agosto de 2009. Las disposiciones referidas y su decreto reglamentario el N° 318/998 de 4 de setiembre de 1998 establecieron, durante su vigencia, una serie de contratos laborales dirigidos a jóvenes menores de 29 años. La posibilidad de utilizar estos contratos por las empresas estaba limitada al cumplimiento de una serie de

requisitos de índole formal, entre ellos, acreditar situación regular de pago con las contribuciones de seguridad social. Estas contrataciones tenían como beneficio para el empleador dos tipos de exoneraciones: a) aportes patronales con destino al régimen jubilatorio y b) aportes patronales con destino al seguro social por enfermedad.

Este régimen tenía como paradigma la mera adecuación contractual, así desde el *nomen juris* de la norma “*Contratos Laborales*”, se establecía un abanico de posibilidades en las que la obtención de las exoneraciones era posible, mientras que la nueva norma tiene como norte la promoción al trabajo decente joven y en ese marco se establecen una serie de modalidades contractuales, que son complementadas con disposiciones de promoción al estudio. El nuevo paradigma implica una perspectiva desde los derechos fundamentales, y por ello significa una modificación sustancial.

Sistema de pasantías laborales (ANEP)

Nuestro país tiene un sistema de pasantías laborales normado en la Ley N° 17.230 de 7 de octubre de 2000 y en su Decreto Reglamentario N° 425/001 de 31 de octubre de 2001. Pensado como el mecanismo regular de la formación curricular de los alumnos mayores de quince años, está dirigido -básicamente- al subsistema de Educación Técnico Profesional de la Administración de Educación Pública (ANEP), el que continúa vigente y no colide con la norma que estudiaremos.

El mismo entiende como pasantía el período en el que el alumno complementa su formación teórica mediante la realización de actividades prácticas en empresas. Estas tienen la particularidad de que ese período no será computado a los efectos jubilatorios, ni generará por sí mismo derecho a permanencia. En aquellas modalidades que impliquen remuneración, lo abonado no tiene carácter salarial y no será materia gravada para los tributos de seguridad social.

La Ley de Empleo Juvenil

Las disposiciones que regulan el trabajo de los jóvenes están establecidas en la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133 de 20 de septiembre de 2013, y en su recientemente promulgado Decreto Reglamentario N° 115/015 de 27 de abril de 2015. Esta norma tuvo un largo derrotero hasta su promulgación. Ese proceso estuvo marcado por el “Diálogo Nacional por el Empleo-Uruguay 2011”, que contó con la participación de la sociedad civil, entre ellos los trabajadores jóvenes nucleados en el Departamento de Jóvenes del PITCNT, quienes participaron activamente. Tenían entre sus propuestas dos demandas centrales: 1) la reducción generalizada del horario de trabajo para los jóvenes que estudian y trabajan, y 2) la necesidad de establecer expresamente espacios de participación de los jóvenes en la ejecución de los objetivos planteados en la norma. Una de las conclusiones del diálogo establecía que el empleo juvenil necesitaba de una solución legislativa que contemplara herramientas específicas que permitieran atacar y subsanar el problema. En igual sentido el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 también contempló esta temática como uno de los principales escollos para los jóvenes, en tanto que el acceso al mercado de trabajo está asociado con la posibilidad de emanciparse y, en muchos casos, de desarrollarse en lo personal y profesional.

Objeto y principios

La norma tiene un primer capítulo dedicado a establecer el objeto y a referir a los principios que la inspiran. El marco conceptual en el que se integran las modalidades de contratación da un primer punto diferencial con la norma que la antecede; como dijimos, aquella sumó modalidades contractuales a las existentes, mientras esta norma tiene vocación de dar respuesta legal a una política pública.

Tiene el objeto de promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales. La protección es a los jóvenes sin importar su estrato social, con o sin experiencia previa.

Establece como principios rectores de los programas, planes y modalidades de contratos y formación, el trabajo decente, el tripartismo, la responsabilidad, la participación y compromiso de los distintos actores involucrados, y el respeto y la promoción de los derechos de las personas jóvenes como eje de las acciones.

La reglamentación creó una unidad de gestión y una comisión interinstitucional en la que participan los distintos organismos, pero llama la atención que a pesar de la referencia expresa al tripartismo, ni la norma ni su decreto reglamentario prevén un espacio de diálogo con los actores sociales. No obstante esa falta, sería deseable que la administración en aplicación a ese principio rector pudiera establecer una mesa de encuentro con los distintos actores para acordar e implementar los planes y programas de acciones.

Articulación estatal

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será el encargado de elaborar y articular los programas de trabajo decente juvenil, en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Dicha articulación tiene entre sus propósitos vincular con mayor eficacia las acciones de los organismos públicos, particularmente de los vinculados al sistema educativo, y desarrollar dispositivos específicos para atender las particularidades de los jóvenes. No olvidemos que uno de los mayores desafíos es compatibilizar el estudio, la formación y el trabajo, y eso será una tarea ardua.

Propuestas

La norma prevé cuatro modalidades contractuales específicas, una serie de disposiciones referidas a las licencias por estudio que vienen a complementar la norma sobre licencias preexistente, la promoción de emprendimientos juveniles autónomos y en contrapartida se establecen beneficios para los empleadores que participen de estas acciones y utilicen alguno de los contratos previstos. En resumen, se facilita el acceso a las primeras experiencias laborales, se tiende a compatibilizar

estudio y trabajo, y se relaciona la capacitación y la formación: desarrollo de prácticas formativas. Estas últimas ya existían en la actividad pública (sistema de pasantías).

Reglas para el sector privado

Los contratos que se celebren bajo estas modalidades están sujetos a una serie de formalidades. El contrato deberá ser escrito y deberá ser remitido a la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DINAE), dentro de los diez primeros días hábiles previo al ingreso efectivo de la persona.

La DINAE controlará que se cumplan los requisitos establecidos en la ley y autorizará dicha contratación.

Contrato a prueba: en la relación laboral de los trabajadores jóvenes podrá preverse un plazo de prueba no mayor de un mes. Esto es una novedad; los contratos a prueba no estaban normados, a excepción de lo establecido para la actividad de la construcción, que en la norma se menciona expresamente.

Las empresas que incorporen jóvenes deberán:

- 1) Acreditar que se encuentran en situación regular de pagos con las contribuciones especiales de seguridad social.
- 2) No haber rescindido unilateralmente ningún contrato laboral, ni haber realizado envíos al seguro por desempleo durante los noventa días anteriores a la contratación ni durante el plazo que durare la misma, respecto de trabajadores que realicen iguales o similares tareas o funciones a las que la persona joven contratada vaya a realizar en el establecimiento, con excepción de aquellas rescisiones fundadas en notoria mala conducta.
- 3) El porcentaje de personas empleadas a través de las modalidades establecidas en la ley no podrá exceder el 20% (veinte por ciento) de la plantilla permanente en la empresa.

Salarios

El salario y las condiciones de trabajo serán las que dispongan las leyes, los laudos y los convenios colectivos vigentes. Ello significa que esta contratación no implica disparidad salarial para los jóvenes contratados, en tanto los ingresos mínimos serán los establecidos para la categoría en el sector de actividad en el que ha sido contratado.

Seguridad social

Todas las modalidades implican la debida inscripción del contratado en los organismos de seguridad social.

Registros

Como parte de la política de estímulo, la administración podrá realizar tareas de intermediación o acercamiento entre las partes, y una de las herramientas para sistematizar demandas son los registros. Se crean dos, uno para jóvenes y otro para empleadores interesados en contratar bajo las modalidades previstas.

No obstante, las empresas podrán postular a jóvenes que cumplan con las condiciones establecidas de forma directa.

Subsidios

Los subsidios tienen dos límites, por un lado un porcentaje máximo y por otro un monto sobre el cual se establecen dichos porcentajes. Cada una de las modalidades establece un porcentaje distinto. El cálculo de los subsidios se realiza sobre la base de 13.567¹⁷ pesos uruguayos y se hará efectivo a través de un crédito para cancelar obligaciones corrientes ante el Banco de Previsión Social (BPS), las que no podrán superar el 100% de las mismas. Los subsidios por reducción de horario por estudio y subsidio a la licencia por estudios serán calculados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se harán efectivos de igual forma.

Modalidades contractuales

Existen cuatro modalidades de apoyo al trabajo de jóvenes: contrato de primera experiencia laboral; el de práctica laboral para egresados; el de trabajo protegido joven; y la práctica formativa en empresas. Con la intención de promover mayores oportunidades en el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, existen cuatro modalidades de apoyo al trabajo de jóvenes.

Hay un énfasis en aquellas poblaciones jóvenes que presenten mayores dificultades para acceder y permanecer en el mercado laboral, con una modalidad específica a la de trabajo protegido y promovido, considerando así a los hogares de menores recursos, a las cargas familiares y a la desvinculación del sistema educativo, factores que muchas veces van de la mano.

I. Primera experiencia laboral (PEL)

Esta modalidad de trabajo está pensada tanto para el ámbito público como para el privado, comprende a aquellos jóvenes de entre 15 y 24 años que no cuenten con experiencia laboral formal anterior. El período de contratación no podrá ser inferior a seis meses ni exceder el plazo de un año, y podrá realizarse por una única vez.

Las empresas privadas que empleen jóvenes en la modalidad “Primera experiencia laboral” en el ámbito privado tendrán un subsidio del 25% del salario mensual del trabajador (financiado por el Fondo de Reversión Laboral). En este caso, en el decreto reglamentario se optó por establecer el porcentaje máximo de subsidio sin hacer diferencias en función de las particularidades del joven a contratar.

17 El monto base se actualizará en enero de cada año, de acuerdo a la variación del valor del Índice Medio de Salarios, y 13.567 es el valor de setiembre de 2015.

Asimismo, existe también la posibilidad de contratación en el ámbito público, estableciéndose dentro de esta modalidad al menos el equivalente al 50% de las contrataciones anuales de becarios y pasantes en la Administración. Asimismo, se incluye dentro de ese 50% determinados porcentajes a fin de favorecer y estimular la inserción al trabajo de mujeres, afrodescendientes, personas con discapacidad y transexuales.

2. Práctica laboral para egresados (PLE)

La contratación de egresados se aplicará a jóvenes de hasta 29 años en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean. En estos casos el empleo deberá permitir aplicar sus conocimientos teóricos por un plazo de entre seis meses y un año; el subsidio consistirá en el 15% de las retribuciones mensuales.

En caso de ser menores de 18 años se exige especial protección “contra el desempeño de cualquier tipo de trabajo peligroso, nocivo para su salud o para su desarrollo físico, espiritual, moral o social, prohibiéndose todo trabajo que no le permita gozar de bienestar en compañía de su familia o responsables o que entorpezca su formación educativa”. Deben contar con el Carné de Trabajo habilitante otorgado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Limitación: Los contratados por esta modalidad deberán tener como mínimo 15 años y no podrán exceder el 20% de la plantilla permanente en la empresa. Las empresas que cuenten con menos de 10 trabajadores podrán contratar un máximo de dos personas bajo este régimen. Ese límite podrá modificarse cuando se trate de empresas en expansión o en período de instalación y de puestos de trabajo nuevos, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El joven puede ser contratado bajo esta modalidad una sola vez y al igual que la modalidad anterior, deberá ser inscripto en organismos de seguridad social. Si existiera rescisión anticipada por una causa ajena a la voluntad del joven, en ese caso podrá ser contratado por otra empresa, pero este nuevo contrato no debería exceder el plazo restante para completar el año que la modalidad establece como máximo.

3. Trabajo protegido joven (TPJ)

El trabajo protegido y promovido va dirigido a jóvenes menores de 30 años, desempleados y pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El subsidio será de hasta el 80% del salario mensual en el caso de que las contratadas sean mujeres, y de hasta el 60% si los contratados son varones. El subsidio tendrá un tope de dos salarios mínimos nacionales para el cálculo.

Se establece un subsidio parcial del salario del beneficiario en función de lo establecido en el “Programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

El plazo de contratación no puede ser inferior a 6 meses ni exceder los 18 meses y deberán también estar inscriptos en organismos de seguridad social.

4. Práctica formativa en empresas

La práctica formativa en empresas es aquella que se realiza en el marco de propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral de entidades educativas, con el objetivo de profundizar y ampliar los conocimientos de forma que se permita a los jóvenes

aplicar y desarrollar habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas en la formación lectiva y que son requeridas en la práctica laboral.

Esta modalidad permite la opción de no remuneración y podrá ser destinado para las prácticas hasta un máximo de 60 horas y no más del 25% de la carga horaria total del curso, así como también deberán estar cubiertos por el BSE.

La institución educativa participante y la empresa contratante deberán informar respecto de:

- a) el contenido curricular del curso que el joven está desarrollando
- b) la carga horaria diaria y total del curso
- c) una descripción de las acciones formativas que el joven va a desarrollar en la práctica formativa en la empresa
- d) la carga horaria total que dicha práctica genera

Una vez culminado, se deberá extender una constancia que acredite la experiencia realizada por el joven en el puesto de trabajo.

Cuadro Resumen

<p>Primera experiencia laboral (PEL)</p> <p>Dirigido a jóvenes de entre 15 y 24 años.</p> <p>Requisito: No tener experiencia previa por un plazo mayor a 90 días.</p> <p>Duración: de 6 a 12 meses (es posible la recontractación del joven, dentro del plazo).</p> <p>Subsidio: 25% de las retribuciones sujetas a montepío (remuneración mensual a considerar para el cálculo es de 13.567 y será actualizada por IMS).</p>	<p>Práctica laboral para egresados (PLE)</p> <p>Dirigido a jóvenes de entre 15 y 29 años.</p> <p>Requisito: No tener experiencia vinculada, directa y exclusivamente, a la titulación que posea.</p> <p>Duración: de 6 a 12 meses (es posible la recontractación del joven, dentro del límite del plazo).</p> <p>Subsidio: 15% de las retribuciones sujetas a montepío (remuneración mensual a considerar para el cálculo es de 13.567 y será actualizada por IMS).</p>
<p>Trabajo protegido joven (TPJ)</p> <p>Dirigido a jóvenes de entre 15 y 29 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica.</p> <p>Duración: de 6 a 18 meses (es posible la recontractación del joven, dentro del límite del plazo)</p> <p>Subsidio: Art.23 del decreto estable que será pago con el dinero del programa "Objetivo empleo".</p>	<p>Prácticas formativas en las empresas</p> <p>Promueve la práctica formativa en empresas para jóvenes de 15 a 29 años.</p> <p>Plazo de la práctica: No podrá exceder las 60 hs ni más de 25% del curso.</p>

Promoción al estudio

Otro punto interesante de la norma, pero no suficiente, es su intención de compatibilizar el estudio con el trabajo. Esta norma viene a complementar y a revitalizar las disposiciones existentes en materia de licencia por estudio para el sector privado¹⁸, regulada inicialmente en la Ley N° 18.345 de 11 de setiembre de 2008 y modificada -sustancialmente- por la Ley N° 18.458 de 2 de enero

¹⁸ El sector público tiene un régimen de licencia específico que dependerá del organismo del que se trate.

de 2009. La modificación implicó la limitación de los días de licencia por estudio en función de las horas de trabajo, y con el requisito de tener una relación laboral de al menos seis meses de antigüedad en la empresa, lo que claramente obstaculiza la posibilidad de dar continuidad a los estudios de un joven que ingresa al mercado de trabajo en el momento en que está estudiando.

Los subsidios establecidos son para el otorgamiento de hasta ocho días adicionales a los que establece la norma anterior, es decir que en primer lugar deberán otorgarse aquellos para luego ser subsidiado.

Los únicos excepcionados de cumplir con los requisitos establecidos en la norma general sobre licencias, y por tanto los que podrán hacer uso de las licencias establecidas en la Ley de empleo juvenil, son aquellos jóvenes que realicen estudios en instituciones educativas no contempladas en la norma anterior¹⁹; aquí existe una protección especial claramente dirigida a quienes hacen uso de la formación en educación no formal que no estaban contemplados con anterioridad.

El subsidio es el equivalente al 40% del salario correspondiente a cada día de licencia adicional que se otorgue.

Reducción de horario por estudio

Los empleadores que reduzcan el horario de aquellos trabajadores de entre 15 y 24 años de edad que se encuentren cursando estudios curriculares de educación primaria, secundaria básica o superior, educación técnico profesional superior, enseñanza universitaria de grado y terciaria de naturaleza pública o privada habilitadas por el Ministerio de Educación y Cultura, realizando cursos en el marco del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional u otros reconocidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrán optar por uno de los siguientes beneficios:

- A) Un subsidio del 20% (veinte por ciento) del valor de la hora de trabajo, en caso de reducción de una hora en la jornada laboral.
- B) Un subsidio del 40% (cuarenta por ciento) del valor de cada hora de trabajo, en caso de reducción de dos horas en la jornada laboral. La jornada resultante de la reducción del tiempo de trabajo no podrá ser inferior a cuatro horas diarias.

¹⁹ La licencia general podrá ser utilizada por aquellos trabajadores que cursen estudios en Institutos de Enseñanza Secundaria Básica y Superior, Educación Técnico-Profesional Superior, Enseñanza Universitaria, Instituto Normal y otros de análoga naturaleza, pública o privada, habilitados por el Ministerio de Educación y Cultura.

Libertad sindical

Nociones generales

El concepto de libertad sindical es un concepto complejo y dinámico. Una libertad que se compone de un haz de libertades y derechos concretos; una libertad que presenta un carácter dinámico por cuanto evoluciona desde un derecho individual (derecho de los individuos a constituir un sindicato o afiliarse a una organización sindical) a un derecho complejo que incluye derechos positivos y derechos negativos, derechos individuales y derechos colectivos, derechos sustanciales y derechos instrumentales.

Actualmente los derechos inherentes a la libertad sindical forman parte esencial del cuadro de los Derechos Humanos fundamentales; en otras palabras, de aquellos derechos que la conciencia jurídica de nuestro tiempo reconoce y consagra con vocación universal, y a los cuales tiene derecho toda persona humana.

Las libertades y derechos sindicales están en estrecha relación con las libertades civiles y políticas. Expresa la Resolución de 1970 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo que las libertades “...son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales”. El concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen las libertades civiles contenidas particularmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.²⁰

Asimismo, el ejercicio pleno de la libertad sindical garantiza la vigencia de los derechos económicos y sociales. Derechos que por otra parte, están contenidos entre otros instrumentos, en el Preámbulo y Anexo (Declaración de Filadelfia) de la Constitución de la OIT y en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Instrumentos normativos de fuente internacional

En el ámbito normativo internacional numerosos son los instrumentos que vienen a consagrar a los derechos sindicales, en particular los derechos de sindicalización, huelga y negociación colectiva, como derechos humanos fundamentales.

En un primer orden, las normas que provienen del sistema de Naciones Unidas:

- a) Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 (art. 23.IV);
- b) Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, 1966 (art. 8);
- c) Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, 1966 (art. 22).

²⁰ Resolución de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

El sistema normativo de la OIT:

- a) Preámbulo de la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia (que forma parte del anexo);
- b) Convenios fundamentales sobre libertad sindical (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, núm. 87, y Convenio sobre el derecho de sindicación de negociación colectiva, 1949, núm. 98);²¹
- c) Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998.²²

A nivel regional cabe referirnos al sistema interamericano de derechos humanos (Organización de Estados Americanos) y al Mercosur:²³

- a) Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre, 1948 (art. XXII);
- b) Carta Internacional Americana de garantías sociales, 1948 (arts. 26 y 27);
- c) Protocolo de San Salvador (adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”), art. 8;
- d) Declaración Socio-Laboral del Mercosur, 2015 (arts. 16, 17 y 18).

Ordenamiento jurídico uruguayo

En materia de libertad sindical dos disposiciones son fundamentales: el artículo 57 y el artículo 72 de la Constitución de la República. Por la primera se consagra el derecho de sindicalización y se mandata a la ley promover los “sindicatos gremiales”; pero además, en una fórmula muy singular, se reconoce la preexistencia de la huelga declarándose que la “...*huelga es un derecho gremial*”.²⁴ Y por la segunda disposición, en tanto la enumeración dada por la Constitución no excluye otros derechos que son inherentes a la personalidad humana o que derivan de la forma republicana de gobierno, ingresan al ordenamiento jurídico constitucional un conjunto de derechos y garantías que adquieren rango de derechos fundamentales, tal es el caso por ejemplo de la negociación colectiva.

Pero además, Uruguay ha ratificado y adherido a los tratados, pactos y declaraciones, tanto a nivel mundial como regional, que conforman ese conjunto normativo que consagra un sistema de Derechos Humanos. Asimismo, el país, en tanto miembro nato de la Organización Internacional del Trabajo, ha ratificado los convenios fundamentales, en particular los núm. 87 y 98.

En los últimos diez años, producto de una política legislativa pro activa en materia de derechos sociolaborales, se han adoptado normas de relevancia en materia de libertad sindical. Normas que por otra parte están inspiradas y orientadas por los convenios de la OIT y por los pronunciamientos

²¹ Convenios vinculados: Convenio sobre derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11); Convenio sobre plantaciones, 1958 (núm. 110); Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135); Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141); Convenios sobre relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151); y Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

²² Declaración adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998.

²³ Debe señalarse que a nivel de la Unión Europea se han adoptadas varias normas de carácter comunitario relativas a los derechos sindicales.

²⁴ Expresión que debe entenderse que se refiere a “conjunto de trabajadores de una misma profesión” (Cf. Horacio Cassinelli Muñoz, “Régimen jurídico general de los trabajadores y estatuto de los funcionarios”, en Rev. D.J.A., Tomo 58, Montevideo, 1962, 233).

del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Cabe mencionar en primer término la Ley No. 17.940, de 2/II/2006, que consagra por primera vez en el ordenamiento jurídico positivo –cumpliéndose así el mandato constitucional y las obligaciones emergentes de la normativa internacional que Uruguay ha ratificado o a la que ha adherido– un sistema de protección y promoción de la actividad sindical. La inexistencia de mecanismos adecuados para la protección eficaz de la libertad sindical en el país había dado lugar a observaciones de los órganos de contralor de la OIT.

En segundo término corresponde citar las leyes de negociación colectiva. Por la Ley No. 18.508, de 26/VI/2009, se regula el sistema de relaciones laborales en el sector público y, en especial, la negociación colectiva. Y la Ley 18.566, de 11/IX/2009, viene a estatuir un sistema de negociación colectiva para el ámbito privado.

Contenido de la libertad sindical

Aspecto individual y aspecto colectivo

La doctrina suele distinguir con respecto al contenido de la libertad sindical una dimensión individual y una dimensión colectiva; o dicho de otra manera, esta libertad fundamental presenta dos aspectos: uno individual y otro colectivo.

Según la clasificación teórica manejada por Ermida Uriarte²⁵ se identifican:

A) Aspecto individual de la libertad sindical.

- a) Libertad sindical positiva (derecho a afiliarse);
- b) Libertad sindical negativa (derecho a desafiliarse y derecho a no afiliarse);²⁶
- c) Derecho al ejercicio de la actividad sindical.

B) Aspecto colectivo de la libertad sindical.

- a) Libertad sindical ante el Estado (principio de autonomía y autarquía sindical, principio de no injerencia, derecho a la personalidad jurídica, pluralidad sindical y derecho a la acción sindical);
- b) Libertad sindical ante el empleador y las organizaciones de empleadores (fuero sindical, prácticas desleales, principio de no injerencia y cláusulas sindicales);
- c) Libertad ante otras organizaciones sindicales (pluralidad sindical y cláusulas sindicales que favorezcan a un sindicato en detrimento de otro).

²⁵ Curso Introductorio de Relaciones Laborales, Selección de lecturas a cargo de Óscar Ermida Uriarte, núm. 2, FCU, mayo 1995 (edición destinada a estudiantes universitarios con fines docentes), p. 15.

²⁶ Sobre la libertad sindical negativa, la doctrina laboralista se muestra dividida. La cuestión se vincula a las llamadas “cláusulas sindicales”, es decir aquellas cláusulas, como la de “taller cerrado”, que imponen la obligatoriedad de afiliarse o mantener la afiliación a un sindicato so pena de perder el empleo.

Principios de autonomía, autarquía y no injerencia

La autonomía colectiva, expresión de la libertad sindical, en su sentido amplio engloba el poder de autoorganización y autorregulación (autonomía y autarquía sindical); el poder normativo o poder de determinación de las condiciones de trabajo, principalmente a través de la negociación y el convenio colectivo; la autonomía representativa o poder de representatividad de los intereses del grupo o colectivo de trabajadores; y la autotutela colectiva o poder de defensa (la huelga).

Tanto la autonomía colectiva como la autarquía sindical se encuentran expresamente contenidas en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, núm. 87.

Los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, así como el derecho de constituir federaciones y confederaciones, afiliarse a las mismas y a toda organización, federación o confederación internacional de trabajadores. Asimismo, en función de este principio de autonomía, las organizaciones sindicales no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa (art. 2, 4 y 5 del Convenio 87).

En cuanto al principio de autarquía sindical, este se desprende del art. 3.1 del Convenio 87. Implica que las organizaciones sindicales tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades, y el de formular su programa de acción.

Por último, el principio de no injerencia. Este principio aparece consagrado en el art. 3.1 del Convenio 87 y en el art. 2 del Convenio sobre el derecho de sindicación de negociación colectiva, 1949, núm. 98. Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal; principio que también opera con relación a los empleadores y las organizaciones de empleadores, quienes también pueden incurrir en actos de injerencia (art. 2.2 del citado convenio).

Pluralidad sindical, derecho a la personalidad jurídica y concepto de organización más representativa

Consecuencia directa del principio de autonomía sindical, es decir la libertad de autoorganizarse y de autoregulación interna, es la pluralidad sindical. Toda traba que impida la libre sindicalización o que determine la existencia de una “unicidad sindical” (realidad impuesta a los trabajadores por una norma jurídica o por fuerzas externas al movimiento obrero) es incompatible con un régimen de pluralidad sindical.

Conexo con esta cuestión es el concepto de “organización más representativa”. En un sistema de pluralidad sindical puede darse que en un determinado ámbito existe más de un sindicato y que, sin ponerse de acuerdo, reivindiquen para sí cada uno ser más representativos. En tales casos, conforme a los criterios manejados en el seno de la OIT y por la propia ley uruguaya, se debe estar a los criterios de antigüedad, continuidad, independencia y cantidad de afiliados para determinar cuál es la organización que reviste el carácter de más representativa. Cabe señalar que estando ante sindicatos auténticos, y más allá de que lo mejor es la unidad sindical, la opción debería ser actuar en forma conjunta.

En cuanto al derecho a la personalidad jurídica de los sindicatos y siendo consecuente con el principio de autonomía consagrado, se establece que la adquisición de la personalidad jurídica

por parte de las organizaciones de trabajadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 2,3 y 4 del Convenio 87.²⁷

Por lo que no es adecuada la personalidad jurídica que el Estado otorga a otros tipos de organizaciones (asociaciones y sociedades civiles o comerciales), porque éstas están sujetas a un control y sanciones de carácter administrativo, lo que contraría el citado convenio internacional.

Derecho de huelga y derecho de negociación colectiva

La sindicalización, la huelga y la negociación colectiva conforman un tríptico de derechos inescindible; la ausencia o atrofia de uno de estos derechos impide la vigencia plena de los otros. Constituyen derechos medulares de la libertad sindical, la existencia o inexistencia de cualquiera de estos derechos condiciona la vigencia efectiva de dicha libertad.

La huelga es un medio de acción esencial del que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la defensa de sus intereses (instrumento de autotutela); pero además, en tanto tiene un efecto equilibrador (nivelador de fuerzas) la huelga opera como un mecanismo facilitador del cambio y el progreso social.

El derecho de huelga aparece consagrado en varios de los instrumentos normativos internacionales que hemos citados, como por ejemplo, el Pacto internacional de derechos, económicos, sociales y culturales: entre los derechos que los Estados Partes se comprometen a garantizar, se encuentra el derecho de huelga (artículo 8.1, lit. d).

A nivel de los convenios de la OIT, si bien este derecho no aparece reconocido en forma expresa, los órganos de contralor se han pronunciado que este se desprende del Convenio núm. 87 (art. 3.1. *in fine*).

Resulta oportuno transcribir dos párrafos que reflejan la posición del Comité de Libertad Sindical en la materia: “El Comité ha estimado siempre que el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones...”; y “El derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87” (párrafos 520 y 523).²⁸

Como ya se ha señalado anteriormente, en Uruguay el derecho de huelga aparece ampliamente reconocido en la Constitución de la República (art. 57).

En cuanto a la negociación colectiva, además de constituir un derecho fundamental consagrado tanto en el sistema normativo de OIT como en declaraciones, tratados y pactos de más alto rango a nivel internacional, resulta un instrumento clave para la redistribución de riqueza, la gobernanza democrática de las relaciones de trabajo y la solución de conflictos colectivos.

La negociación colectiva y el acuerdo o convenio colectivo (producto de aquella), en un contexto de libertades civiles y sindicales, son instrumentos de regulación de las relaciones de trabajo

²⁷ La expresión final “...el de formular su programa de acción” ha sido interpretada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo en el sentido de que allí se está reconociendo el derecho a la huelga. Punto hoy cuestionado por la Organización Internacional de Empleadores y el sector empleador en la OIT.

²⁸ La Libertad Sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada). Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra, 2006. Sobre este punto puede verse también el debate sobre el reconocimiento del derecho de huelga por los órganos de contralor de la OIT, en un documento más reciente, el Informe III (Parte 1B) “Dar un rostro humano a la globalización”, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª Reunión, 2012. OIT, Ginebra, p. 48 y ss.

individuales y colectivas. A través del convenio colectivo se regula el salario y demás condiciones de trabajo (jornada, descansos, licencia, salud y seguridad laboral, etc.) de determinado sector o rama de actividad o empresa; pero también se establecen normas que rigen las relaciones entre el empleador o las organizaciones de empleadores y las organizaciones sindicales.

Con respecto a la negociación colectiva, debe tenerse principalmente en cuenta el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y el Convenio sobre negociación colectiva, 1981 (núm. 154); y las Recomendaciones sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) y sobre negociación colectiva, 1981 (núm. 163). Ello sin perjuicio de los convenios y recomendaciones específicos o complementarios (caso del Convenio núm. 151 para el sector de la Administración Pública).

Además de las citadas disposiciones normativas, en el derecho interno uruguayo, la negociación colectiva se regula por las leyes 18.566 (ámbito privado) y 18.508 (esfera estatal).

En el sector privado el sistema de negociación colectiva se integra y complementa con dos modalidades de negociación: la negociación colectiva de carácter tripartito, la cual tiene lugar en el seno de los Consejos de Salarios (negociación por rama de actividad)²⁹ y la negociación colectiva clásica o bipartita que tanto puede ser de nivel macro, de rama o de empresa.

A nivel estatal la negociación colectiva se estructura en dos esferas diferentes.

En una primera esfera, la negociación en la Administración Central (Poder Ejecutivo) y los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado. Esta tiene lugar en tres niveles: a nivel del Consejo Superior de la Negociación Colectiva del sector público; segundo nivel (sectorial o por rama) y tercer nivel (inciso u organismo).³⁰

La segunda esfera o ámbito está compuesto por aquellos organismos autónomos o poderes del Estado donde se prevén mesas de negociación para cada uno; quedan incluidos aquí el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, los entes autónomos de la enseñanza y los gobiernos departamentales.

Protección de la actividad sindical

Fundamento de la protección

Se señala que, a diferencia de las normas de promoción que pueden no existir, las normas de protección de la libertad sindical son indispensables para la vigencia efectiva de esta libertad.³¹

Trátase de una libertad que no se agota en un mero reconocimiento jurídico, sino una libertad cuyo ejercicio se manifiesta fundamentalmente en acciones cumplidas en el marco de una relación de poder. Posee un carácter de derecho de actividad, corolario de esto es que incluye el derecho al ejercicio de funciones sindicales y al desarrollo de actividades por parte de las organizaciones de trabajadores.³²

De allí pues que la libertad sindical, concepto complejo y dinámico, incluya medidas destinadas a proteger la actividad sindical, elemento esencial para permitir y garantizar el desenvolvimiento

29 Régimen establecido por la Ley No. 10.449, de 13/XI/1943, con las modificaciones introducidas por la Ley No. 18.566, de 11/IX/2009.

30 A nivel de inciso son los ministerios y direcciones (unidades ejecutoras) dependientes de aquellos.

31 Osvaldo Mantero de San Vicente, Derecho Sindical, tomo I, La organización sindical. Los conflictos colectivos de trabajo (segunda edición actualizada por Rodolfo Becerra y Ariel Nicolliello), F.C.U., abril 2015, p. 164.

32 Oscar Ermida Uriarte, Sindicatos en Libertad Sindical, 4ª edición, junio 2012, F.C.U., p. 115.

pleno y eficaz de esta actividad. Exige del Estado acciones y medidas concretas a fin de garantizar el goce y ejercicio pleno de esta libertad fundamental.

Tanto en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales como en el Protocolo de Salvador, los Estados Partes, signatarios de dichos instrumentos internacionales, asumen la obligación de garantizar los derechos sindicales.

Por su parte, en el Convenio núm. 87 –Parte II, Protección del Derecho de Sindicación– se establece: “*Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar...el libre ejercicio del derecho de sindicación*”(art.11).

Esta obligación es reforzada por la Declaración de 1998 en cuanto se declara “...*que todos los miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, [entre los cuales se encuentra los Convenios 87 y 98] tienen un compromiso que deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva...*” (Numeral 1).

Exigencia de protección frente al Estado, ante la acción de los empleadores y sus organizaciones, y frente a la acción de las propias organizaciones sindicales, que se manifiesta en medios de resguardo que tienden a amparar la actividad sindical en igual forma, tanto la acción de los individuos como la acción de las organizaciones sindicales.

Formas de protección

Dos grandes formas de protección de la actividad sindical:

A) Ejercicio de la autotutela.

Esta se realiza a través de normas autónomas producto de la autorregulación y la negociación colectiva.

B) Mediante normas de carácter heterónomo (legislación, decretos, etc.). Pueden contener sanciones de orden civil (indemnizaciones, nulidad de los actos antisindicales, reintegro o restitución, etc.) y administrativa (multas, clausuras), y/o protección penal (pena de prisión o pecuniaria).

Conductas antisindicales (prácticas o actos)

Son aquellas que coartan o restringen la libertad sindical directa o indirectamente y pueden provenir del Estado, de los empleadores y/o de las organizaciones de empleadores, y de las organizaciones sindicales (internas o externas).

Los actos o prácticas lesivas se concretan en un doble tipo de conducta o actuación:

A) Actos de discriminación.

Bartolomei de la Cruz clasifica a los actos de discriminación en tres categorías: a) la no contratación, el despido y la inclusión en listas negras; b) el traslado, la suspensión y demás sanciones disciplinarias, la modificación unilateral de las condiciones de trabajo (desmejoramiento), la distribución desfavorable de tareas y la postergación en el ascenso o promoción; c) cierre total o parcial del establecimientos, la transferencia del establecimiento

(fenómeno actual de la deslocalización y descentralización empresarial), la subcontratación seguida de la suspensión y despidos colectivos.³³

El Convenio núm. 98 establece que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo (art.1.1); en especial esa protección deberá ejercerse contra todo acto que tenga por objeto: a) sujetar el empleo a condición de que no se afilie o a que se desafilie a un sindicato; b) despedir o perjudicar en cualquier forma a causa de la afiliación o participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo (art.1.2).

La ley uruguaya, además de estas garantías, alcanza también a la discriminación con relación al acceso al empleo y las situaciones en que se efectúen acciones tendientes a la constitución de organizaciones sindicales (art.1, Ley 17.940).

B) Actos de injerencia

Los actos de injerencia se configuran cuando se da una indebida intromisión o interferencia de unas de las partes sociales en los asuntos propios de la otra.

Establece el Convenio 98 que: *“Se consideran actos de injerencia...principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo control de un empleador o de una organización de empleadores”* (art.2.2).

Sujetos protegidos

El bien jurídico tutelado es la libertad sindical, específicamente la acción gremial o colectiva, no obstante es necesario definir el alcance subjetivo de esa protección, en otras palabras, determinar los sujetos amparados. Esta cuestión tiene que ver con lo que se denomina habitualmente como el “fuero sindical”. Este puede ser entendido en un sentido estricto (protección circunscripta a determinados sujetos y referida a ciertos actos antisindicales) o en un sentido amplio. En este último sentido debe entenderse como un conjunto de medidas de protección de dirigentes y militantes sindicales que los pone a cubierto de cualquier perjuicio que por su actuación puedan sufrir. Se protege a todo trabajador que desarrolla alguna acción sindical y alcanza a todo acto perjudicial.

La doctrina laboralista destaca que deberían ser protegidos tanto el trabajador individual como el grupo profesional (el colectivo) estructurado o no. Existe en la doctrina una tendencia favorable a una concepción amplia del alcance subjetivo de la protección sindical.

El régimen de la Ley 17.940 sigue en cierta forma esa tendencia al consagrar un mecanismo de protección que buscar amparar tanto a dirigentes y representantes sindicales como a simples militantes. La diferencia en un caso y otro opera con relación a los procedimientos de tutela previstos; para el caso de dirigentes o representantes, cuando han sido perjudicados por actos discriminatorios se prevé un proceso de tutela especial (proceso sumarial) y para el resto de los trabajadores el procedimiento previsto para el proceso laboral ordinario (art. 2.1 y 2.2. de la citada ley).

³³ H.G. Bartolomei de la Cruz, Protección contra la discriminación antisindical. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, primera edición, 1976, p.8 y ss.

Mecanismos de protección

Con respecto a los mecanismos de protección, se puede identificar la existencia de medidas que tienen como fin evitar o prevenir las discriminaciones sindicales, las que tienden a remediar o reparar el perjuicio causado y las de carácter sancionatorio.

Entre las primeras se pueden citar los organismos administrativos (inspecciones de trabajo, órganos de conciliación y mediación), organismos especializados con funciones cuasi judiciales (comisiones nacionales de relaciones laborales, etc.), organismo tripartitos (consejos de salarios), consejos o comisiones internas bipartitas y tribunales judiciales especiales.

En cuanto a las medidas de reparación, existen diferentes sistemas o mecanismos previstos: a) suspensión de la medida discriminatoria (etapa previa a que una autoridad competente resuelva sobre si se configuró o no discriminación antisindical); b) nulidad del acto discriminatorio (implica el restablecimiento de la situación alterada); y c) indemnización por daños y perjuicios (esta puede estar legalmente tasada o debe ser calculada en función de los perjuicios efectivamente causados).

Finalmente, en lo que tiene que ver con las sanciones, estas pueden ir desde las sanciones de carácter económico y administrativo hasta las de tipo penal.

Volviendo nuevamente al régimen vigente en Uruguay, debe decirse que se establece la nulidad absoluta de los actos discriminatorios, procediéndose en tal caso a la reinstalación o reposición del trabajador despedido o discriminado.

La sentencia que constate la violación a cualquiera de las garantías prescriptas en el artículo 1º de la Ley 17.940, dispondrá la efectiva reinstalación o reposición del trabajador despedido o discriminado, generándose en consecuencia el derecho del trabajador a percibir la totalidad de los jornales que le hubiera correspondido cobrar durante el tiempo que insuma el proceso de reinstalación y hasta que ésta se efectivice. Para el caso de incumplimiento se podrán aplicar sanciones pecuniarias, las que serán independientes del derecho a obtener el resarcimiento del daño producido. El producto de las sanciones pecuniarias beneficiará al trabajador afectado (art. 3). Asimismo, la ley 17.970 (art. 5) prevé la aplicación de sanciones administrativas.

Promoción de la libertad sindical

La protección y la promoción se presentan como dos caras de una misma moneda. Entre las normas de OIT referidas a la promoción se pueden citar el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) y la Recomendación de 1971 (núm. 143) relativa al mismo tema.

Asimismo, el Convenio 98, respecto de la negociación colectiva, establece que se deberán adoptar medidas adecuadas para “estimular y fomentar” entre las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva voluntaria (art. 4). También encontramos disposiciones de fomento en los convenios 151 (arts. 6 y 7) y 154 (art.5).

Normas de promoción o de apoyo a las organizaciones sindicales (facilitando su creación, otorgándoles franquicias fiscales, facilidades para la obtención de la personería jurídica, etc.) y normas tendientes a facilitar la acción sindical (orientadas a facilitar la acción de los delegados o militantes, facilitar la realización de asambleas u otras formas de toma de decisiones y las que promuevan o faciliten determinadas formas de acción sindical, como es el ejercicio de la huelga, de la negociación colectiva, de la participación, etc.).

En la ley 17.940 se consagran varias disposiciones que tienen como objeto promover y favorecer la acción sindical. Se reconoce el derecho a gozar de tiempo libre remunerado (licencia sindical) para el ejercicio de la actividad sindical (art. 4); el derecho a la retención de la cuota sindical, la que tendrá un orden de prioridad en las deducciones que procedan al salario del trabajador afiliado (art. 6 y 7); y, finalmente, facilidades para el ejercicio de la actividad de los representantes que actúen en nombre del sindicato: derecho a colocar avisos en los locales de la empresa o lugares fijados de acuerdo con la dirección de la misma y a que los trabajadores tengan fácil acceso, distribución de folletos, boletines, publicaciones y otros documentos del sindicato (art. 8).

Por último, también pueden señalarse como normas de promoción y fomento aquellas que prevén mecanismos de consulta y participación (examen conjunto, procedimientos de información, etc.) tanto en el ámbito superior o de la rama de actividad, como a nivel de la empresa o establecimiento.

Módulo V

La negociación

Durante diversos momentos de la vida democrática del país se han desarrollado formas de relacionamiento de trabajadores, empleadores y el gobierno; haremos un somero comentario de estas experiencias.

Diálogo social

El diálogo social es un proceso de construcción conjunta, cuyo resultado es fruto de un proceso de cooperación y de trabajo para construir un significado común a los interlocutores. Es un intercambio con pretensiones de acuerdo. Tiene como objetivo promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes sobre cuestiones de política.

Para que exista diálogo social es necesario que:

Los sujetos sean independientes y representativos y operen a través de una organización fuerte y legítima.

La división de poderes no sea muy grande en el sistema de relaciones laborales de que se trate.

Exista en los sujetos voluntad de resolver los problemas planteados en la mesa de diálogo, y de implementar efectivamente lo acordado.

Exista capacidad, habilidad para el diálogo en cada una de las partes.

Exista confianza mutua y buena.

Formas, niveles y dimensiones del diálogo social

El principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y dar respuesta de forma democrática a los problemas del mundo del trabajo. En este sentido, es un “fin” y un “medio”.

Es un fin porque garantiza la participación de sindicalistas –y otros actores de la sociedad– en la definición de diversos temas (políticas públicas y condiciones laborales, etc.). Es un derecho reconocido en diversas normas nacionales e internacionales. Como medio, garantiza que se puedan ejercer dichos derechos.

El diálogo social se expresa de distintas formas. Puede tratarse de:

- un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo,
- consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los sindicatos y los empleadores.

A veces, también se habla de “tripartito plus”, cuando participan otros interlocutores sociales diferentes a las organizaciones sindicales y de empleadores.

Existen diferentes niveles según la amplitud de los temas que se discuten:

“**Centralizado o de alto nivel**”. Se da a escala nacional (de todo el país) o internacional. Se tratan temas amplios tales como cuestiones de política económica y social –políticas de empleo, igualdad de género, seguridad social, etc.- y cuestiones en materia de trabajo y relaciones laborales –fijación de salarios, legislación laboral, resolución de conflictos, seguridad y salud en el trabajo, etc.-

“**Nivel medio o relativamente centralizado**” es el que se desenvuelve por rama o sector de actividad (por ejemplo, metalurgia, construcción, textil, petroquímica, comercio, sector financiero, etc.) y se discuten los temas relativos al sector.

“**Descentralizado o de nivel inferior**”. Es un diálogo que se genera a nivel de la empresa. Se trata de la negociación colectiva bipartita, que tiene como producto los convenios colectivos o pactos colectivos por empresa.

Las dimensiones del diálogo social vienen marcadas por la intensidad.

El intercambio de información es el proceso más básico de diálogo social. No implica ninguna discusión real ni acción sobre las cuestiones planteadas.

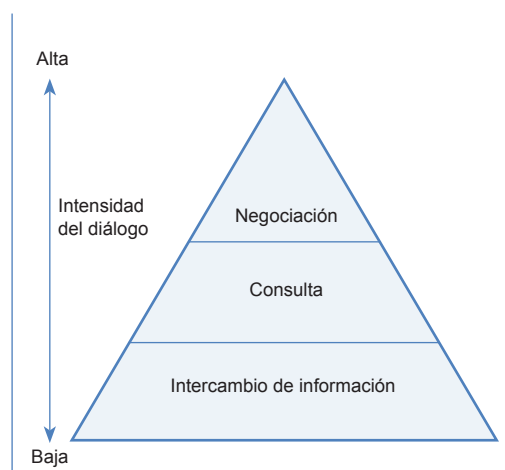
La consulta implica que se pide opinión a quienes participan respecto a lo informado, y puede ser obligatoria. La consulta en sí misma no conlleva poder para tomar decisiones, pero puede tener influencia en el resultado.

Los dos tipos predominantes de negociación son la negociación colectiva y la concertación social.

La negociación colectiva tiene lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o representantes de empleadores y los representantes de los trabajadores con el fin de determinar los temas relacionados a los salarios y las condiciones de trabajo. A pesar de tener posiciones diferentes, existe un interés común que conduce, en general, a acuerdos entre las partes.

La concertación social se define como la co-determinación de las políticas públicas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales con el fin de buscar el consenso para abordar los grandes problemas de política económica y social. En ocasiones una concertación social con resultados positivos conduce a pactos sociales.

Un aspecto fundamental para que el diálogo social sea real es que se garanticen los medios apropiados para aplicar los pactos y acuerdos y seguir de cerca el desarrollo de los mismos.



Requisitos del diálogo social:

- Los sujetos deben ser independientes y representativos y operar a través de una organización fuerte y legítima
- La división de poderes no debe ser muy grande en el sistema de relaciones laborales de que se trate
- Debe existir en los sujetos voluntad de resolver los problemas planteados en la mesa de diálogo, y de implementar efectivamente lo acordado
- Debe existir capacidad, habilidad para el diálogo en cada una de las partes
- Debe existir confianza mutua y buena

Tripartismo

El tripartismo es:

- Participación en pie de igualdad
- de los representantes de los trabajadores y
- de los representantes de los empleadores
- en las decisiones que les afectan
- en una obra de gobierno

Requisitos

- Efectiva libertad sindical
- Plena garantía de una representación y participación efectivas
- Marco institucional que incluya contactos periódicos y obligaciones mutuas

Ejemplos de tripartismo en Uruguay

- Consejo de Economía Nacional
- Banco de Previsión Social
- Cajas Paraestatales de Seguridad Social
- Junta Nacional de Empleo
- Consejo Superior de Salarios
- Consejos de Salarios – DL. 10.449

Negociación colectiva

La negociación colectiva es el tipo de relacionamiento más clásico, y es aquel proceso que conduce a la realización del convenio colectivo o de un acuerdo colectivo.

En esta perspectiva, puede ser definida como un conjunto de discusiones sobre condiciones de trabajo, llevadas a cabo entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias

organizaciones de empleadores por un lado, y un grupo de trabajadores por otro, con miras a la realización de un acuerdo.

El convenio colectivo es la meta hacia la que convergen las negociaciones colectivas, constituyendo ambos expresión de la autonomía colectiva de los grupos profesionales.

El ordenamiento jurídico, sin perjuicio de tutelar imperativamente los intereses generales de la colectividad, deja a los individuos una amplia esfera de libertad para la realización de sus propios intereses. En ello consiste la autonomía privada.

Los convenios colectivos son básicamente acuerdos celebrados entre empresarios (uno o varios) y trabajadores (una o varias agrupaciones de trabajadores) para fijar normas (aspecto normativo) que regularán las condiciones de trabajo en un ámbito laboral determinado y los derechos y obligaciones de las propias partes contratantes (aspecto obligacional).

Este concepto coincide sustancialmente con el establecido por el art. 2º. 1 de la Recomendación de OIT sobre convenios colectivos No. 91 de 1951: “ ... todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o uno o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores interesados debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con su legislación nacional”.

Modelos de negociación colectiva

Existen fundamentalmente dos modelos:

1. Cuando las partes contratantes entran en relación negocial solamente de una manera periódica, y en esa actividad agotan sus relaciones (la llamada “contratación estática”).
2. Cuando las dos partes contratantes dan también vida a instituciones o procedimientos o a praxis que permiten la adaptación permanente de las normas colectivas existentes al cambio de las circunstancias (la llamada “contratación dinámica”). A través de esta vía, el proceso de creación de las normas colectivas asume un carácter permanente.

Estructura de la negociación colectiva

La estructura de la negociación colectiva incluye dos cuestiones, a saber:

- 1.- los niveles de negociación; y
- 2.- la coordinación o articulación de los diversos niveles

I. Niveles de negociación

El nivel de la negociación colectiva tiene íntima relación con las unidades de negociación y el sujeto negociador.

Como generalmente el sindicato es el único sujeto legitimado para negociar colectivamente, o – en el peor de los casos- el que detenta una legitimación prioritaria, la estructura sindical tenderá a determinar el nivel de la negociación colectiva: donde predomina la estructura sindical por empresa, prevalecerá la negociación colectiva por empresa y a la inversa, donde predomina la estructura sindical por rama de actividad económica, prevalecerá la negociación colectiva por rama. En un caso la unidad de negociación es la empresa, en el otro, la rama de actividad.

Los posibles niveles de negociación son múltiples, y tienen ventajas e inconvenientes todos ellos.

Ventajas de la negociación colectiva por rama o sector de actividad:

- Es homogénea, y en general, tiende a racionalizar al respectivo sector de la economía nacional y abarca a todos los trabajadores del mismo.
- Aproxima a las partes a la consideración de los problemas macroeconómicos, favoreciendo así el desenvolvimiento de las relaciones laborales y su funcionalidad respecto del desarrollo económico. Por la misma razón, del mismo modo que una estructura sindical por rama de actividad es más apropiada para participar en políticas de concertación social, la negociación colectiva más centralizada está también mejor capacitada para evolucionar hacia “acuerdos interprofesionales”.
- Sería más racional y menos conflictiva, al “despersonalizar” la negociación y “sacarla” de los problemas cotidianos e “íntimos” de cada empresa. No obstante, corresponde agregar que, por otro lado, la negociación por rama podría resultar más conflictiva que la de la empresa, por enfrentar a partes más fuertes. Lo que en realidad parecería suceder, es que la negociación por rama generaría una conflictividad “racional” y despersonalizada aunque extensa (abarcando a todo un sector de la economía), mientras que la negociación colectiva de empresa generaría una “microconflictividad” más intensa y concreta.
- En los países en los que predomina la pequeña o mediana empresa (todos los subdesarrollados), sólo la negociación por rama abarcaría a un número significativo de empleadores y trabajadores.
- En efecto, la negociación colectiva por empresa, en tales países, tendría un ámbito de aplicación subjetivo reducidísimo, ya que la existencia o debilidad del sindicato en todas las empresas pequeñas y medianas (la mayoría), determinaría la inexistencia de convenio colectivo en las mismas.

Inconvenientes de la negociación colectiva por rama o sector de actividad:

- Exigiría la presencia de organizaciones gremiales de empleadores suficientemente representativas, lo que no siempre se daría.
- No siempre podría considerarse los problemas específicos que para los trabajadores o para el empleador se plantean en cada empresa sin repetirse en el conjunto del sector.
- Ignoraría las diferencias de rentabilidad y de poder económico entre las empresas del mismo sector, lo que en segunda instancia, podría llevar a fijar los beneficios convencionales al nivel de las empresas líderes de la rama respectiva. Esto, en última instancia, provocaría la ruina de los establecimientos menores y la consecuente formación de monopolios u oligopolios.

Estos dos últimos inconvenientes de la negociación colectiva por rama de actividad pueden solucionarse –y de hecho se solucionan– con uno de los siguientes mecanismos:

1. estableciendo convenios colectivos de rama, los cuales pueden ser superados por convenios de empresa, y
2. previendo, en el mismo convenio de rama de actividad, grupos o “franjas” de empresas, categorizadas según su respectiva rentabilidad, capacidad de pago o dimensión, para cada uno de los cuales regiría un nivel de obligaciones diferentes.

Esto demuestra la viabilidad y conveniencia de una concurrencia de diversos niveles de negociación colectiva.

Coordinación o articulación

Es precisamente aquella posibilidad de coexistencia de diversos niveles de negociación, lo que plantea la cuestión de coordinar o articular esos distintos niveles.

El art. 4.2 de la Rec. No. 163 de OIT establece que “en los países en que la negociación colectiva se desarrolle en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos”.

Los criterios posibles son los siguientes:

- a) el de jerarquía, según el cual el convenio de rama primará sobre el de empresa y el convenio interprofesional primará sobre el de rama
- b) el de especialidad del nivel –exactamente inverso al de jerarquía- según el cual prevalecería el convenio de nivel más cercano al trabajador individual
- c) el de especialización por materias, según el cual determinadas materias corresponden a cierto nivel de negociación
- d) el de aplicación de la norma más favorable, según el cual se aplicará el convenio más favorable al trabajador cualquiera sea su nivel
- e) el cronológico, conforme al cual toda disposición posterior predomina sobre una anterior que la contradiga

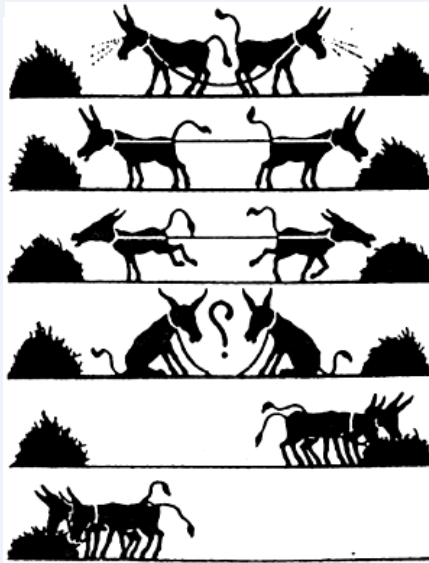
Todos estos criterios pueden ser defendidos o criticados, y deberían integrarse armónicamente al sistema de fuentes y a los principios vigentes en el Derecho del Trabajo.

¿Qué es la negociación colectiva?

Es el conjunto de discusiones sobre TODAS las condiciones de trabajo, llevadas a cabo entre un grupo de trabajadores y un empleador o grupo de empleadores, con intenciones de llegar a un acuerdo que muchas veces se traduce en un convenio colectivo.

Los convenios colectivos son, básicamente, acuerdos celebrados entre empresarios y trabajadores para fijar normas que regularán las condiciones de trabajo en un ámbito laboral determinado y los derechos y obligaciones de las propias partes contratantes.

A menudo las negociaciones se plantean desde las posiciones de las partes, es decir, que cada parte ha tomado una posición sobre el tema que se aborda y trata de convencer a la otra parte para que acepte su propuesta. Las partes se presentan como adversarias. El objetivo es ganar y que la otra parte pierda.



En cambio, hay otra forma de plantear la negociación, basándose en los intereses.

En este caso el planteamiento es que ambas partes pueden salir ganando de la negociación (ganarganar) en la medida que dan respuesta a lo que necesitan, buscando hacer más grande el punto en que convergen los intereses, la zona común.

Tipos de negociación

Posición: responde a las reivindicaciones de las partes en conflicto, la postura pública, lo que se expresa en función de la perspectiva adoptada frente el conflicto. ¿Qué queremos?

Intereses: lo que se quiere y desea conseguir, responde a la pregunta: “¿Por qué lo queremos?”

Necesidades: son los aspectos que necesitamos para vivir dignamente y están en la base de los intereses y las posiciones. ¿Para qué lo necesitamos?

Las necesidades no son negociables, hacen referencia a cuestiones básicas de supervivencia, seguridad, pertenencia y reconocimiento, pero en la medida en que se llegue a un reconocimiento de tales necesidades será más fácil abordar la negociación de los intereses.

Aparecen dos estilos básicos de negociación: la negociación competitiva y la negociación colaborativa. La elección del estilo negociador depende de la naturaleza de la negociación.

Hay que determinar si se trata de una negociación simple y a corto plazo, o una negociación compleja y a largo plazo. En el primer caso no es una prioridad mantener una relación, lo que puede hacer primar el estilo competitivo; en el segundo caso, la relación debe preservarse para que la negociación a largo plazo sea positiva, lo que nos puede llevar a optar por una negociación colaborativa.

La necesidad de llegar al acuerdo nos predispone a ceder y a contemplar los intereses de la otra parte. En cambio, si la parte está en una posición dominante y no requiere del acuerdo, tenderá al estilo competitivo, ya que “no tiene nada que perder”.

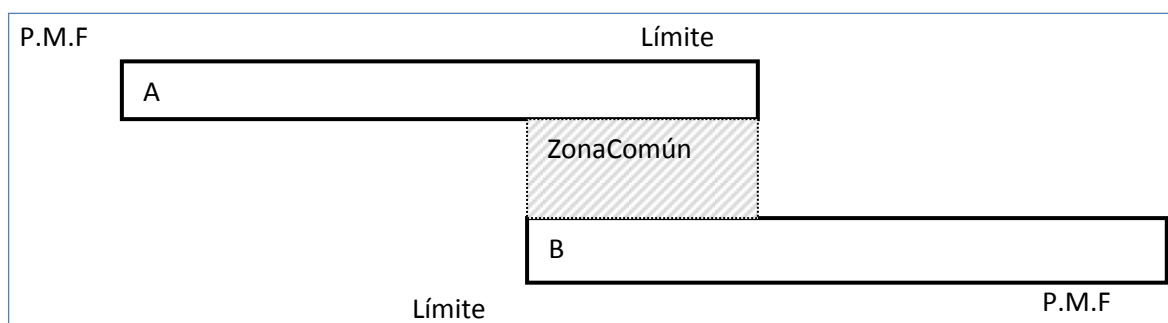


Gestión de la negociación

La negociación, como estrategia más útil para la gestión del conflicto, es una situación donde dos o más partes interdependientes, reconocen divergencias en sus intereses y deciden intentar un acuerdo a través de la comunicación. Partimos de la hipótesis de que el acuerdo es más beneficioso que la ruptura de las relaciones y están dispuestos a “ceder algo a cambio de algo”. Estas dos partes opuestas están listas para alcanzar una posición aceptable para ambas.

Punto de partida: el acuerdo es más beneficioso que la ruptura de las relaciones y están dispuestos a “ceder algo a cambio de algo”. Estas dos partes opuestas están listas para alcanzar una posición aceptable para ambas.

La negociación implica moverse: nos movemos de nuestra posición más favorable (P.M.F) hasta llegar a un punto aceptable para ambas partes. La otra parte hace exactamente lo mismo. Este desplazamiento estaría limitado, a este límite se lo llama punto de ruptura, que de superarse haría que las partes prefirieran romper la negociación a aceptar un acuerdo.



El proceso de negociación trata, en primer lugar, de llegar al campo de intercambio o zona común y una vez en él encontrar un acuerdo.

Etapas en la negociación

I. Preparación

La preparación de la negociación es la clave del éxito para la consecución de los objetivos. La habilidad de las negociaciones reside, precisamente, no en tener ideas brillantes y hacer propuestas desconcertantes e inesperadas en la mesa de negociación, sino en llevar todo el proceso bien preparado y previsto desde el principio hasta el final.

Tres claves para un desenlace óptimo:

- Identificar bien el problema, sus causas y consecuencias.
- Recoger la información necesaria.
- Decidir si es necesario asesoramiento técnico.

Identificar a los aliados potenciales para cada nivel entre los actores.

Reflexionar sobre el propio rol y posición en el triángulo e identificar posibles puntos de entrada para estrategias de intervención.

2. Estrategias

La elección de la estrategia negociadora vendrá definida por el análisis precedente, en el que se ha situado el objeto de la negociación y el papel de las partes implicadas, y supone establecer los objetivos que pretendemos alcanzar, cómo iremos administrando la información, qué argumentos utilizaremos y cuáles prevemos que utilizará la otra parte, cómo se irán introduciendo las propuestas y qué tácticas utilizaremos.

■ Objetivos claros.

Será sumamente importante establecer los objetivos, y tener claro un orden de prioridad. También debe pensarse y considerarse cuáles serán los objetivos de la otra parte y el orden de preferencia que habrán establecido para ellos.

Nuestra meta es lograr la mayor parte posible de nuestros objetivos, quedando tan cerca como podamos de nuestra "posición más favorable". Podríamos realizar una lista de objetivos que puede ser vista como la posición más favorable (PMF), es decir, lo que nos gustaría alcanzar.

Por otra parte, y dado que en una negociación no siempre logramos alcanzar todos nuestros objetivos, es necesario establecer una serie de prioridades.

Por último, podemos identificar aquellos objetivos que necesariamente tenemos que conseguir, ya que sin ellos sería preferible no llegar a un acuerdo.

■ Mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN).

Tenemos que determinar cuál es nuestra Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (MAAN). La idea no es solamente descubrir nuestra mejor alternativa, sino además mejorarla y lograr que pueda ser efectivamente llevada a la práctica.

Esto es esencial, ya que nuestra MAAN determinará cuál es el valor mínimo aceptable para nosotros en una negociación, es decir nuestro límite. Si las partes no llegan a un acuerdo tendrán que conformarse con sus respectivas MAAN.

■ Administrar la información.

En función de los objetivos, el grado de conocimiento de la otra parte y de la mejor alternativa al acuerdo negociado, debemos prever qué manejo de la información vamos a hacer: qué información vamos a proporcionar, en qué momento y de qué forma, así como decidir qué información es reservada, si es preciso, o bajo qué condiciones dejará de serlo.

Argumentar: Es fundamental tener preparados los argumentos con los que sostendremos nuestros análisis y nuestras propuestas, así como prever los argumentos que puede dar la otra parte y cómo vamos a darles respuesta.

3. Reparto de roles

En estos procesos es necesario estar atentos no sólo a la negociación sino a todo lo que sucede alrededor de la misma. La experiencia demuestra que resulta muy difícil hablar, escuchar, pensar, escribir, observar y planear simultáneamente.

Lo habitual en las negociaciones, sobre todo en el ámbito laboral, es que cada parte esté representada por un grupo de personas, por lo que es importante repartir las tareas entre los miembros del equipo negociador:

Dirigir: un portavoz de la negociación es quien dirige y, por tanto, lleva la conversación: hace las propuestas, las concesiones, solicita las pausas. En ocasiones debe manejar mucha información, al mismo tiempo que da respuesta a las demandas de la otra parte, por ello es importante la figura de quien sintetiza para apoyarle.

Sintetizar: la tarea de quien sintetiza se resume en la de ganar tiempo para quien dirige. Su tarea consiste en romper o desviar el curso de la discusión por unos momentos, utilizando para ello los medios más diversos (pedir aclaraciones, insinuar contradicción en sus argumentos, repetir de forma resumida lo que se acaba de decir, preguntar, etc.). En otras ocasiones es la persona que dirige quien le pide a quien sintetiza su “opinión”, con el único objetivo de darse un respiro para reordenar su discurso.

Observar: quien realiza esta tarea apenas participa en el intercambio explícito de información. Permanece generalmente en silencio y su función consiste en observar y captar todo lo que sucede entre las personas de la otra parte. Debe interpretar sus silencios, sus titubeos y dudas ante determinadas propuestas, su entusiasmo con puntos concretos de la propuesta, su inquietud cuando se ha tratado otro punto, lenguaje no verbal, etc.

Durante la negociación

Al inicio de la negociación lo más habitual es que las partes, con plena consciencia del conflicto, den las razones por las que creen necesaria una cosa, o traten de demostrar, razonando, que algo es cierto. Las partes discuten estas conclusiones y tratan de persuadirse mutuamente razonando.

Es importante que el proceso se inicie favoreciendo la comunicación, cuanto más hagamos hablar al interlocutor de su posición, pidiéndole que la clarifique y explique, más señales nos dará inadvertidamente, sobre la firmeza o provisionalidad de tal posición y sobre las líneas sobre las que está dispuesto a moverse. Es preciso descubrir con una buena utilización de preguntas cuáles son sus verdaderos intereses, ir más allá de sus posiciones. Si logramos conocer sus intereses es posible que descubramos una forma ventajosa de satisfacerlos con beneficio para ambas partes.

El proceso de negociación es ante todo un proceso comunicativo, por ello debemos observar todos los elementos analizados en la primera sección para que la comunicación sea lo más efectiva posible.

Dar a conocer nuestra Postura Más Favorable

En los momentos iniciales, por muy larga que sea la discusión, presentando cada parte sus argumentos a favor de su posición y en contra de la otra parte, no habrá avance alguno si las partes no indican su predisposición a negociar algo diferente de lo que ambas ofrecen.

Es fundamental conocer la PMF de la otra parte y explicarle cuál es la nuestra, ya que si no la conoce, difícilmente se podrá acercar a ella.

Una negociación no debe ser un debate. El objetivo no debería ser tomar una posición y defenderla a toda costa, intentando mostrar que tenemos razón, sino influir sobre la otra parte, persuadir y convencer.

El intercambio. Propuestas y concesiones.

Antes o después se tienen que discutir las propuestas de las partes. En el contexto de la negociación una propuesta es una oferta o una petición diferente de la posición inicial.

En el transcurso de la negociación es útil y aconsejable que nuestras propuestas iniciales se presenten como propuestas condicionales, con el fin de no tener problemas posteriores a la hora del intercambio, en el que necesitaremos todo el margen de maniobra disponible. Por ejemplo: “Si ustedes están dispuestos a hacer esto y lo otro, nosotros estamos dispuestos a estudiar la posibilidad de hacer aquello y lo de más allá”.

Las propuestas se deben presentar separadas de las explicaciones y justificaciones: primero se expone el contenido de la propuesta, de forma clara y segura, para pasar posteriormente a dar detalles del porqué de esa propuesta. Durante el intercambio de propuestas, y con el fin de defender nuestros intereses, debemos mantener todos los puntos enlazados, aquellos con los que estamos ya de acuerdo y aquellos con los que todavía no lo estamos. Debemos indicar las áreas en las que puede haber acuerdo siempre que queden arreglados los temas pendientes.

La técnica más útil de tratamiento de propuestas y contrapropuestas consiste en hacer un resumen. Los resúmenes organizan el tema, recuerdan a todo el mundo lo que ocurre y demuestran que se escucha atentamente.

El cierre y el acuerdo

El propósito de la fase de cierre es conseguir un acuerdo sobre lo que se ofrece. El acuerdo es el punto final de la negociación.

Sin embargo, el acuerdo es un momento muy peligroso. Cuando tenemos mucho interés por llegar a un acuerdo y sentimos alivio por haberlo conseguido, podemos descuidar los detalles menores de lo acordado. Este descuido puede ser causa de interminables problemas posteriores, cuando llega la ejecución del acuerdo y cada una de las partes tiene su propia versión del acuerdo alcanzado quizás hace bastante tiempo.

La mejor forma de evitar estos problemas es cerciorarse antes de separarse de que ambas partes tienen perfectamente claros los puntos sobre los que están de acuerdo.

Resumir lo acordado y conseguir que la otra parte acepte que el resumen coincide con lo acordado. Si la otra parte no está de acuerdo con algún punto de nuestro resumen, o nosotros con uno del suyo, hay que buscar un acuerdo sobre ese punto. Las negociaciones más complejas son las que dejan más margen a la confusión y a los fallos de memoria.

Información y comunicación

Un elemento central de la comunicación es el intercambio de información, aunque no es el único.

INFORMACIÓN: es contar algo para conocimiento de otras personas sin esperar respuesta: informa la radio, la televisión, la prensa, las hojas informativas, los carteles publicitarios... Es transmitir, pero no hay retorno (feedback).

COMUNICACIÓN: es el intercambio de ideas, opiniones, análisis... Comunicamos en el transcurso de una reunión, en una conversación con nuestra familia y amistades, en una asamblea. Es transmitir y recibir, hay retorno.

Si bien ambos procesos tienen su función en la transmisión de contenidos, es conveniente distinguirlos, puesto que a la hora de preparar una comunicación oral o escrita, no es lo mismo si se trata de proporcionar información únicamente, y por tanto sin retorno de las personas a quienes nos dirigimos, que promover un proceso de comunicación en el que no sólo vamos a proporcionar información, sino que vamos a generar un diálogo que se irá construyendo a medida que participan más personas.

Los tipos de comunicación

Comunicación verbal o el diálogo: representa una conversación recíproca entre las dos partes y tiene como código la lengua humana.

Comunicación escrita: utiliza, al igual que la comunicación verbal, la lengua como código, pero el canal es un medio escrito

Comunicación no verbal: esta categoría de la comunicación incluye la comunicación a través de enviar y recibir mensajes sin palabras, que se transmiten a través de expresiones faciales, contacto visual, gestos, posturas o el lenguaje corporal. De hecho, la comunicación verbal suele contener elementos no verbales denominados para-lenguaje que forman parte de la calidad de voz, la entonación, el estrés, la emoción y el estilo de hablar.

Comunicación visual: este método de transmisión de ideas y la información se relaciona principalmente con imágenes que incluyen signos, tipografía, dibujo, diseño gráfico, ilustración, el color y los recursos electrónicos.

Los medios de comunicación realizan habitualmente procesos de información, pero generan opinión y muestran la realidad desde determinados posicionamientos, por ello es importante generar procesos comunicativos acerca de las cuestiones sociales, laborales y sindicales que presentan los medios, para contrarrestar los efectos negativos que los grupos de poder ejercen a través de los medios que controlan.

Negociación y comunicación

Una buena negociación implica una buena comunicación. No es posible llegar a los resultados esperados si no logramos manejar los elementos de la comunicación.

En el proceso de negociación deberíamos:

- Escuchar de verdad, activamente.
- Observar y estar alerta para captar señales no verbales.
- Ponerse en el lugar del otro, intentar ver las cosas desde el punto de vista de la otra parte.
- Enfatizar los puntos comunes de ambas posiciones, quitando importancia a las diferencias.
- No hablar demasiado. Cuanto más hablemos, más información recibirá la otra parte.

- No interrumpir.
- No tener prisa en explicar nuestro punto de vista. Debemos intentar conseguir primero una visión completa de la posición de la otra parte.
- No llegar a conclusiones antes de que el adversario haya explicado su posición completamente.
- No hablar demasiado tiempo seguido, no realizar intervenciones largas.
- No responder nunca a una pregunta que no entendamos del todo.
- Prestar especial atención a nuestra comunicación no verbal. Tener siempre en cuenta la forma en que decimos las cosas, muchas veces la forma es más importante que el contenido.
- Apoyarnos, siempre que nos sea posible, en hechos, ya que estos son más importantes que las palabras.
- Dar a la otra parte tiempo para aceptar, para que pueda asimilar nuestras ideas y propuestas.

Marco normativo de la negociación en Uruguay

En el último período estamos siendo partícipes de la construcción de un nuevo sistema de negociación colectiva, constituido por una serie de herramientas que aseguran la negociación para TODOS y TODAS, la libertad sindical, y una serie de principios como el derecho a la información. Este sistema tiene como características que es único, es decir uno para TODOS quienes trabajan, independientemente del ámbito en que desarrollen su labor y regulado -las nuevas leyes de negociación estipulan diferentes espacios de negociación-.

La normativa de referencia es la siguiente:

Convenios Internacionales de Trabajo Número: 87 (sobre Libertad Sindical), 98 (sobre Negociación Colectiva) y 151 (sobre Negociación Colectiva en el Sector Público).

Leyes Número: 10.449 (Consejo de Salario), 17.940 (Libertad Sindical), 18.508 (Negociación Colectiva del Sector Público), 18.566 (NC del Sector Privado).

Principios que regulan la negociación:

1. Derecho de negociación colectiva
2. Promoción y garantía
3. Deber de negociar de buena fe
4. Deber de intercambiar la información
5. Comunicación y consulta
6. Formación para la negociación
7. Convocatoria por el gobierno o por las partes

Consejos de Salarios

Dentro de estas posibilidades de negociación colectiva, hay un ámbito previsto en la Ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943: los consejos de salarios.

Se crean estos consejos de integración tripartita que tienen por objeto fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, determinando asimismo las categorías de las diferentes actividades.

Cuentan asimismo con facultades de control del cumplimiento de lo acordado, como la posibilidad de inspeccionar la contabilidad en las empresas, visitar y examinar establecimientos y citar a declarar a patrones y trabajadores. El laudo que emiten estos consejos es homologado por el Poder Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial. Actualmente es recogido en un decreto y publicado en el Diario Oficial adquiriendo en consecuencia fuerza de aplicación a toda la rama de actividad para la que se acuerda.

Luego de un largo receso en la convocatoria a los mismos, a partir del año 2005 han vuelto a ser convocados por el gobierno.

A partir de un decreto del Poder Ejecutivo se convocó al Consejo Superior de Salarios, que acordó los 20 grupos en que se dividirían todas las actividades.

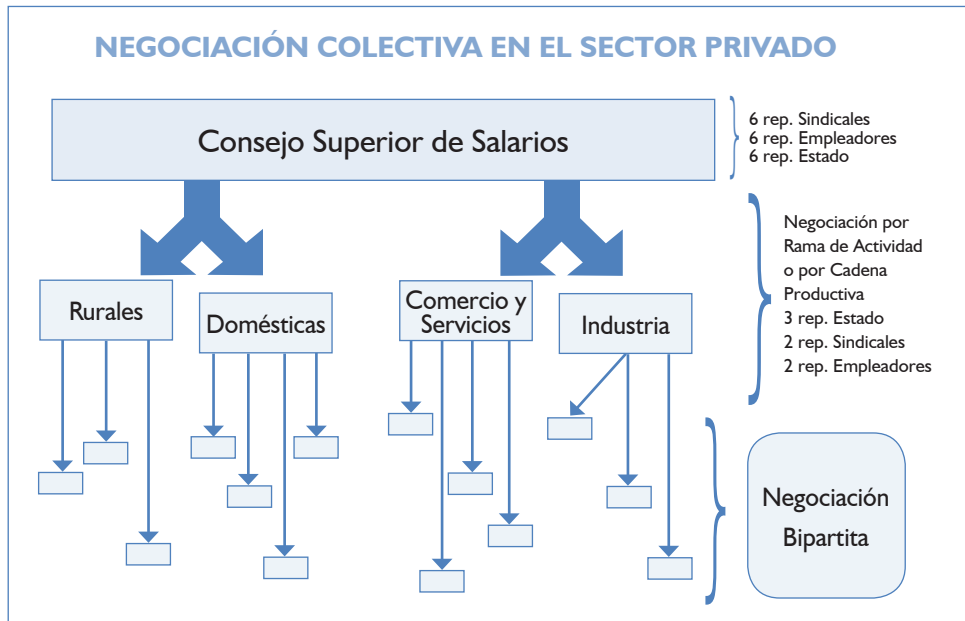
A partir de 2008 se creó un nuevo grupo, el de las trabajadoras del servicio doméstico, que no había tenido nunca convocatoria.

También se convocó por decreto al Consejo Tripartito Rural, creándose los grupos correspondientes a efectos de negociar salarios, jornada y otros temas relacionados a dicha actividad, los que funcionan desde el año 2006.

La Ley N° 18.508 establece la siguiente estructura para la negociación en el sector público:



Por su parte, es la Ley N° 18.566 la que establece la estructura para la negociación en el sector privado:



Ruidos en la comunicación

Los ruidos son factores de diferente naturaleza que crean dificultades para lograr una comunicación exitosa. Se pueden producir en las personas que conversan, en el medio por el que se transmite o por cuestiones del contexto.

Es corriente que tengamos percepciones diferentes, diferencias culturales y de lenguaje y prejuicios que generen “cortocircuitos” en nuestra comunicación. El tipo de relación que existe entre quienes dialogan (nivel de confianza) puede afectar la efectividad de la comunicación. También el temor, la inseguridad, el afecto, o cualquier tipo de emociones o sentimientos influyen en la interpretación de un mensaje y pueden distorsionar su sentido original.

A menudo, la falta de información también genera ruidos en la comunicación. No obstante, el exceso de información también puede hacerlo: en ocasiones se proporciona tanta información que el mensaje o los mensajes principales se diluyen, no siendo asimilados.

Algunas reglas básicas de la comunicación:

- Escuchar más y hablar menos.
- Realizar preguntas positivas que animen a la otra parte a explicar y razonar su postura.
- Resumir neutralmente los temas tratados.
- No comprometernos con sus posiciones y explicaciones.
- Contrastar la firmeza de sus posiciones, averiguar sus prioridades.
- Obtener y dar información.

Este libro se terminó de imprimir
en el Departamento de Publicaciones de OIT/Cinterfor en
Montevideo, diciembre de 2015.

Hecho el depósito legal número 367.964