

***Estudio de Demanda:*** Perspectiva de distintos actores sobre las debilidades y oportunidades para el logro de la inserción laboral formal en el sector privado de participantes de Programas Socio-Laborales.

Documento de trabajo Nro. 25 - Parte I

2014

## **Ministerio de Desarrollo Social**

### **Autoridades**

Daniel Olesker – Ministro

Lauro Meléndez - Subsecretario

**Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.** Director: Juan Pablo Labat

**División de Evaluación.** Director: Martín Moreno

**Departamento de Evaluación de Programas:** Virginia Rojo. Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Ana Ermida, Tomás Evans, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Valentina Perrota, Mario Real

**Departamento de Evaluación Institucional y Dispositivos Territoriales:** Federico Da Costa. Equipo: Fabricia Assandri, Andrea Fernández, Cecilia Giambruno

**Departamento de Trabajo de Campo Evaluación:** Carolina Ortiz de Taranco. Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Claudia Barboza, Karen Cuelho, Mario De Pena, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Belén Masi, Juan Meyer, Natalia Reyes, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Alberto Zas

**División de Monitoreo.** Director: Virginia Sáenz

**Departamento Sistemas y Procesos:** Gonzalo Dibot. Equipo: Luciana Bonilla, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Diego Tuzman

**Departamento Planificación y Diseño:** Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik, Gabriela Ugo

**División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo.** Directora: Lorena Custodio

**Departamento Análisis y Estudios Sociales:** Luis Lagaxio. Equipo: Natalia Caballero, Karina Colombo, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum, Laura Zacheo.

**Departamento de Geografía:** Federico Carve. Equipo: Carlos Acosta, Guillermo D'Angelo, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz

Encargada Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez, Matías Bleier

**Departamento Administración y Soporte:** Diego Martínez. Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti

**Departamento de Trabajo de Campo de Programas:** Israel Falcón. Subjefe: Jorge Vera. Coordinadores: Melissa Faggiani, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

**Observatorio Social.** Director (interino): Milton Silveira

**Departamento de Gestión y Desarrollo:** Ana Laura Casotti. Equipo: Alejandro Guedes

**Departamento de Estadísticas Sociales.** Equipo: Cecilia de Rosa, Julio Llanes, Gabriela Pedetti

**Departamento de Repertorio de Programas Sociales:** Manuel Píriz. Equipo: Rafael Giambruno

**Sistema de Información Integrada del Área Social.** Director: Milton Silveira

Coordinador informático: Guillermo Gelós. Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Marcelo Lozano, Diego Olave

### **Autores**

Martín Moreno

Virginia Rojo

Leonardo Cosse

Javier Chiossi

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Mayo de 2014

18 de Julio 1453. CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1854

Correo electrónico: [jcosse@mides.gub.uy](mailto:jcosse@mides.gub.uy); [jchiossi@mides.gub.uy](mailto:jchiossi@mides.gub.uy); [vrojo@mides.gub.uy](mailto:vrojo@mides.gub.uy); [mmoreno@mides.gub.uy](mailto:mmoreno@mides.gub.uy)

[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

## **Índice de Contenidos.**

	<i>Página</i>
Justificación de la propuesta	4
Introducción	6
1. Vínculo entre el sector empresarial y Programas de Inclusión Sociolaboral.	8
2. Visión de los diferentes actores sobre la situación y necesidades en cuanto a formación y capacitación.	13
3. Visión sobre los participantes de Programas socio-laborales: Características y dificultades que se encuentran en la inclusión de población vulnerable en las empresas.	16
4. Diseño de los Programas	20
<i>Incentivos económicos de OE</i>	20
<i>Control y seguimiento</i>	21
<i>Modo de reclutamiento de los participantes</i>	22
ANEXO: RESUMEN DEL INFORME	24

### ***Justificación de la propuesta.***

A lo largo de los años en los que desde la DINEM se han evaluado los programas del eje sociolaboral del MIDES, se ha constatado recurrentemente ciertos efectos de los mismos, en general en dimensiones actitudinales y vinculares de los participantes; y en menor medida en variables “duras” como el acceso a un empleo formal, entre otras.

Entendiendo a los programas sociolaborales desde su especificidad, y sin devaluar los efectos en otras dimensiones, se considera necesario comenzar a explorar las razones que hacen que no se logren efectos significativos y duraderos en la inclusión laboral de los participantes de estos programas.

En la coyuntura económica reciente de crecimiento económico con bajas tasas de desempleo y aumento de la formalidad laboral, es imperioso preguntarse cuáles son los motivos que dificultan que los programas sociolaborales puedan lograr de manera completa la inclusión en el mercado laboral formal y más aún –incluso entre los casos que sí lo logran– en la sostenibilidad de estos empleos.

Dicho brevemente, se puede pensar que la exclusión social se origina por una brecha entre la demanda y la oferta de determinado bien o servicio (salud, vivienda, educación, empleo, etc.). Para el caso específico de la dimensión laboral, la población atendida por los programas constituye la oferta y los empleadores/compradores de servicios la demanda; además es necesario considerar ciertas condiciones de contexto que pueden propiciar u obstaculizar dicha convergencia. La experiencia de trabajo de los programas del MIDES tiende a privilegiar las acciones (promoción, capacitación, acompañamiento, etc.) que operan sobre “el lado de la oferta” siendo escasas y atomizadas las experiencias de trabajo con “la demanda”<sup>1</sup>, específicamente con la referida al Mercado propiamente dicho.

En este escenario, se entiende que existen una serie de limitaciones para la inclusión laboral que responden a características de la oferta. Rápidamente éstas pueden resumirse en la noción de *empleabilidad*, entendida como la capacidad de una persona, en un contexto específico, de aspirar, conseguir y sostener un empleo. De esta forma, condiciones como el bajo capital humano, así como características que pueden referir a carencias de competencias específicas (saber hacer), así como de competencias básicas, sociales y transversales (saber hacer y saber estar) son centrales para entender constricciones con las que cargan los beneficiarios de estos programas para lograr la inclusión laboral a la que se viene haciendo referencia. En este sentido, el trabajo de los programas sociales busca compensar y mejorar algunas de estas características, intentando generar condiciones de equidad para la competencia en el mercado laboral.

El otro lado de la distinción realizada, es decir “la demanda”, no ha sido objeto de trabajo de los programas sociales de manera amplia, compleja, coordinada y sostenida. Se ha intentado –específicamente en relación a la población vulnerable, sujeto de los programas MIDES– influir sobre la misma mediante subvenciones a la contratación de personal, bajo la forma de exoneraciones tributarias que en términos generales suponen que a una empresa le resulte muy accesible económicamente emplear a población vulnerable por determinado tiempo

---

<sup>1</sup> Aunque claramente en el último año esto se ha modificado.

(Programa Objetivo Empleo, POE<sup>2</sup>). Sin embargo, los resultados del Programa Objetivo Empleo en particular y de los restantes programas sociolaborales son magros en términos de inclusión laboral.

En este contexto, se propone una investigación evaluativa que permita responder, no ya desde las características de la oferta sino desde la demanda<sup>3</sup>, a dos preguntas: 1) por qué existen obstáculos a la inserción laboral de la población de estos programas (aún cuando existen beneficios monetarios en hacerlo, a la vez que la misma ha sido capacitada y se han promovido distintas competencias entre ésta), y 2) por qué, incluso cuando se los contrata, no se da un sostenimiento de la contratación, es decir, cuáles son las razones que hacen que un trabajador y un empleador no logren sostener un contrato laboral.<sup>4</sup>

Algunas hipótesis preliminares orientaron este estudio. En primer lugar entendemos que existen una serie de factores no necesariamente monetarios que hacen que los empleadores no entiendan conveniente contratar a la población de estos programas, y que éstos refieren a debilidades en ciertas competencias, no necesariamente específicas, que hacen que el “costo de oportunidad” de contratación sea considerado como alto más allá de que económicamente parezca ser redituable. De la mano con lo anterior, seguramente exista carencia de información sobre algunos programas y beneficios de los mismos que pueden menguar la inclusión. En este marco se propone la investigación con la intención de conocer los eventuales obstáculos al acceso al empleo formal fundamentalmente de ex participantes de Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo) a la vez que las correspondientes a los distintos “nichos” de mercado –de acuerdo a la especificidad local y en las ramas de actividad que se entiendan como más representativas-. Desde la perspectiva de actores empresariales, (empleadores, cámaras empresariales y sindicatos).

---

<sup>2</sup> 60 % y 80 % de la retribución mensual del trabajador (para varones y mujeres respectivamente) durante un periodo de entre 12 a 18 meses.

<sup>3</sup> Específica y vinculada a los nichos de mercado que se detectan, a nivel local, para la población vulnerable.

<sup>4</sup> Al respecto se conocen algunos datos: el 49,1 % de los participantes del Programa Uruguay Trabaja (edición 2011) cotizó en el BPS luego de la participación en el programa, por lo menos por un día de trabajo. En comparación con el 42,9 % de los inscriptos a UT que finalmente no participaron; es decir, la influencia de la participación, aunque observable, es bastante menor (Informe Mides 2011-2012). En el caso del Programa Objetivo Empleo, se realizaron 10617 entrevistas (entre julio de 2008 y abril de 2011, y se lograron 795 inserciones laborales entre esos años (menos de un 10%) (Objetivo Empleo)

## **Introducción**

A partir de la definición de esta problemática se formula una estrategia de investigación evaluativa de corte cualitativo, con el cometido de conocer el punto de vista que sobre estos temas tiene el sector empresarial, (empresarios, cámaras empresariales), representantes de los trabajadores así como los responsables programas de inclusión sociolaboral orientados al trabajo en relación de dependencia (Objetivo Empleo, Uruguay Trabaja y Nexo: coordinadores centrales del Programas y quienes trabajan en la implementación).

El objetivo principal fue **conocer la percepción de los empleadores sobre oportunidades y restricciones para la contratación de la población de Programas sociolaborales**. A través de dicho objetivo de investigación se busca asimismo contribuir generando insumos para el acercamiento al sector empresarial, como aporte a los Programas Sociolaborales y al Departamento de Inclusión Laboral para construir acuerdos favorables a la contratación de participantes Mides luego de su tránsito por los Programas.

A su vez, este objetivo general se puede descomponer en dos objetivos específicos: 1) **Conocer las restricciones y oportunidades visualizadas desde el sector empresarial para la contratación y sostenimiento del empleo de participantes Sociolaborales**. Y 2) **Identificar tipos de empresas y su localización territorial que se vean interesadas en la contratación de la población de los programas**.

El trabajo de campo se estructuró en dos etapas: la primera implicó una ronda de entrevistas con cámaras empresariales, sindicatos, y referentes de los Programas. La segunda corresponde a entrevistas realizadas a una muestra de empresas que han trabajado con algunos de estos programas, incorporando trabajadores en situación de vulnerabilidad. El presente trabajo presenta un análisis preliminar de la primera etapa de entrevistas, y por lo tanto cuenta con afirmaciones provisorias que luego podrán o no ser reforzadas con lo recogido en las entrevistas a las empresas.

Entre los actores entrevistados se encuentran: Uruguay Trabaja (Coordinadores e implementadores); Objetivo Empleo (Coordinador y Referente Territorial); Programa Nexo (Corrdinadora) Trabajadores organizados (Fuecys); Cámaras Empresariales (Industria, Comercio y Servicios, Turismo y Empresas).

A la fecha se han realizado 9 entrevistas a informantes vinculados a los Programas, Cámaras Empresariales y Sindicato<sup>5</sup>. A continuación se presenta un avance en los contenidos de algunas de las dimensiones claves del estudio en base a lo que fue el discurso de los

---

<sup>5</sup> Se intentó contactar a representantes de la Cámara Uruguaya de la Construcción y del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos pero no se pudo conseguir entrevistas.

entrevistados. Para el informe final se contará con un análisis de las entrevistas a empresas que hayan contratado a través del programa Objetivo Empleo.<sup>6</sup>

El análisis que sigue se estructura de la siguiente forma:

1. Vínculo Programas SL – Sector empresarial
2. Formación y capacitación. Visión del sector empresarial sobre situación y necesidades en cuanto a formación y capacitación.
3. Visión sobre los participantes de Programas SL. Características y dificultades que se encuentran en la inclusión laboral de población vulnerable en grandes empresas.
4. Diseño de los Programas
  - a) Incentivos económicos de OE
  - b) Control y seguimiento
  - c) *Modo de reclutamiento de los participantes*

---

<sup>6</sup> La muestra estuvo conformada por 40 empresas, seleccionadas según un muestreo teórico, contemplando los siguientes criterios: sector de actividad y Montevideo/Interior. De estas 40 entrevistas se pudieron concretar 24.

## **1. Vínculo entre el sector empresarial y Programas de Inclusión Sociolaboral.**

Antes de comenzar con aspectos relacionados estrictamente al vínculo entre el Estado mediante sus políticas tendientes a promover la inserción laboral de población vulnerable, y el sector empresarial, vale la pena caracterizar brevemente a los tres programas que aquí se tienen en cuenta cuando se habla de políticas de inclusión sociolaboral con orientación hacia el trabajo dependiente (Objetivo Empleo, Uruguay Trabaja, y Nexo), sobre todo en cuanto a que implican tres modos diferentes de relacionamiento con el sector empresarial, en función a sus objetivos y particularidades de funcionamiento.

Desde su diseño, en el marco del Plan de Equidad, los programas Objetivo Empleo y Uruguay Trabaja, nacen de manera conjunta como Subprogramas de una estrategia general de “Trabajo Promovido”, que se propone: “fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social.” (Plan de Equidad, 2008)

En el caso de **Objetivo Empleo**, se plantea como una política activa de inserción de sus participantes en el mercado de trabajo, a través de los estímulos económicos que ofrece a las empresas que contraten participantes. Por esta razón implica un relacionamiento fuerte con las empresas en el sentido de ofrecer y dar a conocer este servicio, así como de informar sobre las exigencias que se plantean a quiénes lo utilicen. Desde Objetivo empleo se destaca la novedad de este tipo de iniciativas en nuestro medio:

*“...es muy novedoso toda esta política en el Uruguay, nunca hubo políticas activas de empleo en el Uruguay, había programitas (por el poco impacto que tenían) de capacitación laboral, lo que hacíamos y se hizo hace mucho tiempo con la junta nacional de empleo que ahora es INEFOP, (...) y eso no es una política que te da empleo, es una política complementaria, es realmente pasiva, porque lo hacemos cuando el empleado no está trabajando, el seguro de paro es la política pasiva por excelencia, política activa es lo contrario, es que bueno voy para buscarlos (...) Vos tenés que generar un vínculo con el empresario, no importa si contrata en el momento o contrata después, lo importante es cómo vos pones este servicio del Estado...”*  
(Objetivo Empleo)

En segundo lugar, **Uruguay Trabaja** se puede caracterizar claramente como una política de “trabajo protegido”, donde se prepara a los participantes para la posterior inserción en el mercado formal de trabajo. En este caso se parte del supuesto de que las vulnerabilidades que padecen estos participantes generan desventajas relativas al momento de competir en el mercado de trabajo. Estas desventajas están asociadas por lo general a capacidades y habilidades transversales (*saber estar*). De este modo, la experiencia de trabajo protegido procura fortalecer estas capacidades para facilitar la inserción futura en el mercado formal de trabajo. En este caso, no necesariamente existe un vínculo directo con el sector empresarial por parte del Programa, en caso de existir, éste se delega a Organizaciones de la Sociedad Civil (encargadas de acompañar a los grupos de trabajo), las cuales reciben un incentivo por cada inserción laboral que supere los tres meses.

Para el caso de este Programa surge la siguiente pregunta ¿Debería el Mides ocuparse de tareas asociadas a la “colocación” de personas en empleos? Existen distintas visiones: Hay



quienes creen que no sería competencia del Mides implementar acciones hacia el sector empresarial para mejorar el camino hacia la inserción laboral de los participantes de UT. En este sentido, desde la dirección del Uruguay Trabaja se manifiesta que:

*“...no es el Mides quien debe promover la inserción laboral de los participantes, en todo caso, debería ser el Ministerio de Trabajo, no es una tarea que sea de competencia del Ministerio de Desarrollo social, sí la difusión de los programas, poder mostrar qué es lo que se hace, cuál es la experiencia de los participantes, cuál es el proceso, con qué gente estamos trabajando, eso sí, difundir mostrar informar, pero no el vínculo con la empresa o inclusive después el acompañamiento o el seguimiento en la inserción laboral. Ahí lo que nosotros entendemos que debería darse una mejor y mayor articulación entre el Mides y el Ministerio de trabajo (...) Uruguay Trabaja en sí mismo, no es un programa de empleo, es un programa socioeducativo laboral que tiene un componente de empleo.” (Uruguay Trabaja (Noviembre 2013))*

En tercer lugar, el **Programa de Intermediación Laboral Nexo**<sup>7</sup>, dirigido a jóvenes, se encuentra más cercano a Objetivo Empleo, en el sentido de que implica un trabajo tanto con la oferta como con la demanda. En este caso, no existe incentivo económico para las empresas; el servicio que se ofrece tiene que ver con la búsqueda de trabajadores con el perfil requerido (a partir de una base de postulantes) y de acompañamiento del trabajador en la empresa en los primeros meses de su inserción.

De este modo, tanto desde OE como desde Nexo se asume el trabajo directo con las empresas como uno de los dos pilares de la inclusión que se pretende generar. Según señalan los referentes de OE, en el caso del trabajo de orientación laboral (con la *oferta*) se contaba con experticia técnica; mientras que en cuanto al segundo pilar de la intermediación laboral, en lo que respecta al acercamiento y sensibilización a empresas (*demanda*), no existía experiencia previa desde la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), ni recursos humanos capacitados para la tarea. De forma que este último se planteaba desde todo punto de vista como una novedad:

*“...en la intermediación laboral se trabajaba con la persona y se trabajaba con la empresa, era como un trabajo a dos puntas, o sea son dos columnas que tenés que tener. Tenés que tener población con determinadas características para lo que están demandando las empresas para ocupar las vacantes, por un lado convencer que había oportunidades en el mercado formal de trabajo para estas personas y por otro lado de alguna manera también convencer a las empresas que miraran a esta población como una posibilidad de mano de obra para llenar esas vacantes; y acá entran a jugar toda una serie de cosas que para el equipo que estaba trabajando en territorio y para la DINAE eran novedosas porque la intermediación laboral a partir de la inclusión del programa fue un elemento novedoso en la DINAE.” (Objetivo Empleo)*

Existe consenso por parte de los entrevistados en cuanto a que no ha habido espacios de trabajo conjuntos entre quienes implementan las políticas de inclusión sociolaboral y

---

<sup>7</sup> Se trata de un programa de intermediación laboral para jóvenes que pertenecía al INJU y que a partir del 2013, en el marco de la nueva organización de los programas, pasa a la órbita del Departamento de Inclusión Laboral de la División Sociolaboral de DINADES. El objetivo general del programa es la «disminución del desempleo de los y las jóvenes tendiendo a la igualdad de oportunidades entre los diferentes grupos de jóvenes». (Informe DINEM 2011 – 2012)

representantes del sector empresarial, más allá de instancias puntuales de acercamiento. Si bien se consideraba relevante desde los Programas generar acciones que propicien el acercamiento, en tanto que éstos se proponen una meta de inserción laboral, hasta el momento no se concretó por falta de tiempo y recursos destinados a esta actividad.

La experiencia del Programa Objetivo Empleo está pautaada por el trabajo “cuerpo a cuerpo” más que por instancias formales entre representantes del sector empresarial y autoridades de estas políticas públicas.

*“...se llegaron a acuerdos en algunos lugares con centros comerciales que nos cedían, una vez por semana un local, una computadora y un teléfono para poder entrevistar a las personas, o sea, les interesaba apoyar este servicio. Entonces las estrategias fueron muy variadas, fue un aprendizaje muy rico, no sin muchos dolores de cabeza... Hubo esa posibilidad que se dio en el territorio en una relación muy horizontal a priori no mediada por instituciones sino que fue mediada por personas, también en esto de generar vínculos, generar confianza, entonces esa multiplicidad de tareas, esa polifuncionalidad de los técnicos fue muy interesante, hubo quienes pudieron hacerlo mejor y a otros les dio bastante más trabajo porque se sentían que no tenían las herramientas....” (Objetivo Empleo)*

Siguiendo con el caso de Objetivo Empleo, cuando se piensa en las instancias de diseño del programa, se admite que más allá de consultas puntuales, no se contó con la participación del sector empresarial, como forma de incrementar las posibilidades de éxito del Programa:

*“...cuando el gabinete social define la creación de este programa y después se le da forma en la DINA, se perdió una muy buena oportunidad de que justamente, teniendo el ámbito tripartito y formando parte de él, y presidiéndolo en aquel momento -porque el director nacional de empleo o la directora en aquel caso era quien presidía la Junta Nacional de Empleo- era para ponerlo ahí: “tenemos esto, ¿qué les parece?” Hubo algunos contactos en aquel momento con algunos cabezas... efectivamente fue así, estos programas requieren de una discusión y de compromiso de distintos actores de la sociedad. El gobierno, el Estado tiene la obligación, pero tiene que comprometer a los otros.” (Director de Objetivo Empleo)*

Esto condice con el discurso que se recoge por parte de las cámaras empresariales; desde allí se reclama un mayor acercamiento de los ministerios y de otros ámbitos para estar presente en la discusión de las políticas, sobre todo en las instancias de diseño de los mismos. Para los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios, los diseños de los Programas reflejan un énfasis en la oferta en detrimento de las necesidades de la demanda de trabajo.

*“Estos programas sociales no tienen utilidad para el sector empresarial, y por eso han fracasado. Y han fracasado porque en el diseño no se ha tomado en cuenta la opinión empresarial (...) Yo creo que el tema del empleo, de la empleabilidad y todo, tiene que tener una visión sistémica. Hay que llegar a una visión sistémica y esa visión sistémica tiene que tener aportes de varias partes. Por supuesto, del gobierno, por supuesto desde los sindicatos y por supuesto desde el sector empresarial. Ese es el desafío. Lamentablemente nosotros sentimos que más allá de cómo hayan andado los programas, esa lógica no es la que está muy clara” (Cámara de Comercio y Servicios)*

*“Los requerimientos se han diseñado a espaldas del sector empresarial. (...) Nosotros lo demandamos al Ministerio de Trabajo, por esto que tu decías al inicio, el mercado de trabajo,*

*nos guste o no nos guste, es eso, es un mercado y como tal hay que atender oferta y demanda, si tu diseñas los programas exclusivamente para atender a la oferta, está muy bueno, excelente, pero después no nos pidas, como nos viene a pedir acá el Director Nacional de Empleo, le vamos a poner un sellito, vamos a decir que ustedes están, vamos a hacer propagandas.” (Cámara de Comercio y Servicios)*

Desde la Cámara de Industrias existe un planteo similar. En este caso se indica que las instancias de participación, al momento del diseño de los programas, no son espacios en el que exista capacidad real de intervenir modificando determinados aspectos de los mismos, sino que se da más bien una participación testimonial:

*“...muchas veces recibimos invitación para participar en ámbitos de diálogo del Ministerio de trabajo y todo. ¿Qué sucede? No hay que ser injusto tampoco. Uno recibe el paquete, no te digo 100% terminado no, porque por algo te llaman para opinar, pero recibís un paquete más o menos ya armado, con una lógica, con un diseño, ya se estudió y se pensó de determinada forma. Entonces cuando vos venís con una lógica, un poco distinta, si haces una sugerencia, esto y lo otro, pero ya es imposible de cambiar. Venía todo un mecanismo con una estructura, con una visión.” (Cámara de Industrias)*

Por otra parte, tampoco se ha dado una articulación entre programas como Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo que permita optimizar el vínculo con el sector empresarial, que se plasme en logros para los participantes. Desde la visión de UT no alcanza con que los participantes se anoten en los Centros Públicos de Empleo si éstos previamente no establecieron un buen vínculo con el sector empresarial. Por parte de Objetivo Empleo (y también desde otros actores incluidos los empresarios) se comparte que el incentivo económico no resulta atractivo a los empresarios.

*“Nosotros les decimos (a los CEPes) “pásame los datos de cuáles son los centros públicos de empleo, yo lo difundo con la OSC, le pido a los coordinadores que hagan la entrevista” pero después no tenés centro público en todas las localidades. El funcionario del centro público, a veces atiende y a veces no, a veces acata la orden y a veces no. Los participantes van se registran, y después no sabemos qué pasa con esa gente. Si ellos no fortalecen el vínculo con el mercado empresarial, de que te sirve que registres el perfil, si no tenés a donde derivarlos, es bastante más que llamarlos por teléfono o sentarnos en una reunión, ese paso lo hemos dado, y con resultados muy magros, pero tiene que ser una definición distinta”. (Uruguay Trabaja)*

A modo de síntesis: Los tres programas de inclusión sociolaboral orientados al trabajo dependiente que aquí se tienen en cuenta, implican tres modos diferentes de relacionamiento con el sector empresarial, en función de objetivos y particularidades de funcionamiento. En el caso de **Objetivo Empleo**, se plantea como una política activa de inserción de sus participantes en el mercado de trabajo, a través de estímulos económicos que ofrece a las empresas que contraten participantes. Por esta razón implica un relacionamiento fuerte con las empresas en el sentido de ofrecer y dar a conocer este servicio. En segundo lugar, **Uruguay Trabaja** se caracteriza claramente como una política de “trabajo protegido”, donde se prepara a los participantes para su posterior inserción en el mercado formal de trabajo. De este modo, la experiencia de trabajo protegido procura fortalecer capacidades para facilitar la inserción futura en el mercado formal de trabajo. En este caso, no necesariamente existe un vínculo

directo con el sector empresarial por parte del Programa. En tercer lugar, el **Programa de Intermediación Laboral Nexo**, dirigido a jóvenes, se encuentra más cercano a Objetivo Empleo, en el sentido de que implica un trabajo tanto con la oferta como con la demanda.

Existe consenso por parte de los entrevistados en cuanto a que no ha habido espacios de trabajo conjuntos entre quienes implementan las políticas de inclusión sociolaboral y representantes del sector empresarial, más allá de instancias puntuales de acercamiento. Si bien se consideraba relevante desde los Programas generar acciones que propicien el acercamiento, en tanto que éstos se proponen una meta de inserción laboral, hasta el momento no se ha concretado.

Esto condice con el discurso que se recoge por parte de las cámaras empresariales; desde allí se reclama un mayor acercamiento de los ministerios y de otros ámbitos para estar presentes en la discusión de las políticas, sobre todo en las instancias de diseño de los mismos. Para los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios, los diseños de los Programas reflejan un énfasis en la oferta en detrimento de las necesidades de la demanda de trabajo.

## 2. Visión de los diferentes actores sobre la situación y necesidades en cuanto a formación y capacitación.

En el centro de interés de este estudio estaba la pregunta sobre cuáles son los requerimientos y posibles motivaciones de la demanda (sector empresarial formal fundamentalmente medianas y grandes empresas) para contratar población que haya pasado por Programas como Uruguay Trabaja, de Objetivo empleo o Nexo.

De forma unánime surge que las competencias transversales y específicamente aquellas que habiliten a las personas a sostener la relación laboral en condiciones de buen relacionamiento, productividad y eficiencia son las buscadas por el sector empresarial (presentismo, respetar horarios de trabajo, cuidado imagen personal, responsabilidad por el autocuidado, etc.). Además, se señala que, en un contexto de bajo desempleo existen dificultades para reclutar mano de obra no calificada con “hábitos de trabajo”. Se señala desde la Cámara de Industrias:

*“...hay escasez de personas que quieran trabajar con competencias básicas... muchas de las empresas que contratan personal, ¿qué pasa? La formación la hacen dentro de la propia empresa. Eso ustedes ya lo saben, así que no es nuevo. Pero lo que se ve es que faltan a veces competencias básicas, estamos hablando cuestiones de higiene, ni siquiera puntualidad, puntualidad ya es un plus. Avisar si no se va a trabajar, cuestiones mínimas del desarrollo de la persona.” (Cámara de Industrias)*

Un punto de vista muy similar se recoge por parte de los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios, los cuales vinculan la falta de capacidades trasversales para el trabajo con la alta rotación en los puestos:

*“Nosotros el problema fundamental que tenemos, digamos que hay dos, primero que la gente que viene a trabajar, no solamente la población vulnerable, está teniendo dificultades generales con el trabajo. De actitud frente al trabajo, eso es un tema general. Y el segundo tema específico, es la falta de capacitación. La gente llega con menores niveles de instrucción y eso se nota en una cantidad de aspectos. Por tanto la mano de obra que suele incorporarse es una mano de obra que tiene una productividad muy baja, y eso también es lo que imposibilita mayores salarios. Por otro lado, una alta rotación, porque esto hace que no sea sustentable en sus puestos de trabajo, aun en los niveles más bajos de todos. Entonces, hay dificultades para ingresar al trabajo, y hay dificultades para que se sostengan esas condiciones, entonces eso hace que sea un problema de alta rotación en los puestos de trabajo”(Cámara de Comercio y Servicios)*

La alta rotación es consecuencia tanto del despido, cuando el trabajador, por no contar con la “actitud” esperable frente al trabajo, es removido involuntariamente de su puesto de trabajo, como por la propia movilidad voluntaria del trabajador que en un contexto de mayores oportunidades laborales, buscan mejorar salarios. En la cita anterior se observa que confluye, por un lado el hecho de que para el empleador se hace insostenible mantener el vínculo laboral (no se cumple con actitudes y comportamientos básicos de una relación laboral), y por otro lado, la movilidad laboral de los trabajadores en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo, en un contexto de “pleno empleo”.

Encontramos una argumentación en la misma línea dentro de la Cámara de Turismo. Allí se reconoce que en un contexto de bajo desempleo como el actual, la mano de obra desocupada, a la que se puede recurrir cuando la demanda lo requiere, está integrada por personas en las cuales se evidencian con más fuerza las consecuencias de la pobreza y la vulnerabilidad. Esta situación parece afectar particularmente al sector turístico, donde se ofrece un servicio y la atención al cliente es el principal valor en juego:

*“...puntualmente al hacer pretemporada de verano el ministerio detectó una caída importante en la calidad en atención, se vinculaba fundamentalmente con dos cosas que son las mismas que tenemos hoy, bajo nivel cultural de las personas, casi nada de educación, pero además, son personas que tienen dificultades con el aseo personal (...) si vos en tu casa no tenés elementos sanitarios suficientes, no tenés inodoro, no tenés un bidet, cuando te enfrentás a eso y no tenés capacitación, ¿qué hace el patrón? Lo elimina rápidamente porque le degrada la superficie de trabajo (...) Lo que te queda a ti en un país donde tenés un 6,3 de desempleo es el núcleo duro, y es duro porque no quiere trabajar, porque si no, demanda hay” (Cámara de Turismo)*

Existe acuerdo por parte de los representantes de los programas sociolaborales en cuanto a que el principal déficit son las capacidades transversales. Así lo testimonia el discurso de la directora de PLEMUU:

*“...los mayores problemas que se presentan al momento de la relación laboral no son específicamente del desarrollo de una tarea sino que son de lo que llamamos las competencias transversales: vocabulario, asiduidad, capacidad para resolver problemas, respeto por los diferentes, responsabilidad y orgullo de lo que uno está haciendo. Ese tipo de cosas, le presentamos cuáles son las competencias y tenemos que llegar a ellas. Es muy difícil adquirirlas, es difícil sobretodo cuando te olvidaste de ellas o cuando hace tiempo que no las prácticas pero es cuestión de ponerlas en práctica.” (PLEMUU)*

Si bien desde los representantes de los programas sociales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a estos, se reconoce que las mayores carencias de los participantes de la población con la que se trabaja tienen que ver con capacidades transversales, y que en muchos casos estas carencias determinan la dificultad con la continuidad en los puestos de trabajo de estas personas; también se cuestiona la calidad de los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas.

*“...el tema de las competencias transversales de la persona como tema cultural que está pasando, que la gente no sostiene los trabajos, desde el punto de vista del empresario porque no llegan en hora, faltan, etc., cosas que “son normales para todo el mundo”, supuestamente no se estarían dando, pero en realidad lo que yo veo no viendo que existe eso en parte, existe un tema de salario importante que si bien ha aumentado es verdad que ganan más de manera informal, hay mucho, ofrecen mucho salario de 10 mil pesos.” (Objetivo Empleo)*

Se entiende que los empleos ofrecidos a los trabajadores son de baja calidad, de bajo salario, requieren de soluciones de cuidado, sobre todo para las mujeres. Este factor actúa en conjunto con el desinterés del sector empresarial a contratar a estos trabajadores, obstaculizando que se prolongue la relación laboral.

A modo de síntesis: Se constata de forma unánime entre los entrevistados que las competencias transversales y específicamente aquellas que habiliten a las personas a sostener la relación laboral en condiciones de buen relacionamiento y productividad, son las buscadas por el sector empresarial (presentismo, respetar horarios de trabajo, cuidado imagen personal, responsabilidad por el autocuidado, etc.). Además, se señala que, en un contexto de bajo desempleo como el actual, la mano de obra desocupada, a la que se puede recurrir cuando la demanda lo requiere, está integrada por personas en las cuales se evidencian con más fuerza las consecuencias de la pobreza y la vulnerabilidad.

Desde los representantes de los programas sociales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a éstos, se reconoce esta situación, pero a su vez también se cuestiona la calidad de los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas. Según ese punto de vista, éstos ofrecen condiciones precarias, bajo salario, y requieren soluciones de cuidados, aspecto que afecta sobre todo a las mujeres.

### **3. Visión sobre los participantes de Programas socio-laborales: Características y dificultades que se encuentran en la inclusión de población vulnerable en las empresas.**

El universo de participantes de UT ha sido históricamente heterogéneo e incluso hay cierta idea de que desde Trabajo por Uruguay hasta las últimas ediciones de Uruguay Trabaja, en el contexto de una coyunta económica favorable, quienes se acercan al Programa es aquella población más vulnerable entre los vulnerables (por ejemplo población que ha estado en situación de calle)

*“...la población se ha complejizado, particularmente, porque trabajamos con gente de refugio, cárcel, calle, cuesta más. Una persona que no está sosteniendo su tratamiento psiquiátrico, que no esté tomando la medicación, cómo le haces entender que tiene que llegar en hora, usar uniforme, etc.” (Uruguay Trabaja)*

Esto en el marco de una población a la que se dirige el programa, para la cual no puede perderse de vista que tiene un marcado perfil sociodemográfico “vulnerable” para el mercado de trabajo: se trata en su mayoría de mujeres de edades medias y jóvenes, con bajo nivel educativo (la mayoría no supera educación Primaria; jefas de hogar y principales responsables del trabajo no remunerado en sus hogares). Entre las trayectorias laborales de estas mujeres está el servicio doméstico, cuidado de niños, comerciantes informales -feriantes-. En menos casos tienen experiencias de empleo formal en general en la rama del comercio. Dicha socialización fuera del ámbito del trabajo formal sin duda plantea restricciones de partida para los programas que buscan promover la inserción laboral formal de los participantes:

*“...sobre todo para personas que han trabajado en forma independiente toda su vida, les cuesta obedecer a alguien que les ordena (y aceptar que) te vas a encontrar con gente que te llevas muy bien, y otra más o menos.” (Uruguay Trabaja)*

Entre las dificultades que presenta esta población al momento de enfrentarse a un “empleo típico” (horario completo, en el marco de una relación laboral jerárquica, en el sector formal etc.) los entrevistados identifican: el cumplimiento de un horario y de la puntualidad, el uso de uniforme o implementos de seguridad. Alguno de los entrevistados entiende que entre las características más salientes de esta población, que dificultan su desempeño en un trabajo formal, se destaca una “distorsión” de coordenadas espacio-temporales:

*“Los dos más importantes para mi gusto son la puntualidad y la asiduidad que es la primera falla que tú notas en este tipo de población. Es decir es lo mismo llegar a las 8 que llegar 8:30, es lo mismo llegar el lunes que el miércoles o sea es lo mismo cualquier cosa. El tema del tiempo y del espacio como coordenadas ciudadanas personales está absolutamente alteradas, (...) y me parece que son dos coordenadas rectoras de la vida, de cualquier cosa y las tienen totalmente alterada a nivel personal y familiar.(...)Muchas de las mujeres nunca tuvieron trabajo remunerado ni informal pero esto yo no lo veo especialmente más marcado en las mujeres que en los varones el tema del no manejo de las coordenadas temporales, de los horarios razonables para dormir, comer, pasear, esto me parece que es genérico.” (PLEMUU)*



En la misma entrevista se destaca otro factor que está muy vinculado a las carencias en capacidades transversales que se vienen analizando. Este refiere a que, en los casos en que la población de estos programas tienen antecedentes laborales, estos suelen estar marcados por lo que la entrevistada llama “experiencias de trabajo degradadas”:

*“...la mayoría de esta gente es muy castigada laboralmente no solamente por bajos salarios y por informalidad sino que han tenido experiencias muy jodidas desde el punto de vista de las relaciones laborales como: “bueno ta no sirven para nada, llegan tarde, pero acá tampoco se cumple ningún tipo de regla, de uniforme, de herramientas de trabajo...” (...) Desde el punto de vista de la formación de un trabajador era todo absolutamente prostituido entonces en general la mentalidad que se va construyendo no es una mentalidad de un tipo que va a acceder a un trabajo que puede estar orgulloso de su trabajo, que puede tener una vista de reivindicaciones y de vincularse a un sindicato y decir: “me tienen que pagar mejor” o “me tienen que dar un horario más corto”. No, no, es la joda. (...) Se va generando como una mentalidad como lumpen, no de trabajador sino de lumpen: yo estoy ahí, más o menos cumplo pero estos también son unos piratas, no por explotadores unos piratas porque somos todos iguales acá, todo es un relajo.” (PLEMUU)*

Está fuera del alcance de este estudio estimar qué tan extendido se encuentra este fenómeno dentro de las trayectorias de la población de los programas aquí considerados, sin embargo considerar este tipo de explicación ayuda a comprender los modos en que sedimentan determinados modos de ser y hacer en el trabajo, que tienen consecuencias negativas en las posibilidades de inserción socio-laboral de estas personas. De este modo se encuentran claves explicativas complementarias a las que refieren al entorno familiar y la socialización primaria como principal modo de reproducción de estas pautas.

Vinculado a esto, las experiencias de trabajo de esta población están signadas por el fenómeno de la informalidad, lo que genera a su vez que los empleos formales ofrecidos no sean atractivos en comparación con las ventajas que se encuentran en la informalidad:

*“Hay un tema de sostenibilidad de los puestos de trabajo de esta población, hay dificultades es verdad, es una población que la gran mayoría no tiene hábitos de trabajo formales. En Montevideo nos paso que la competencia con la informalidad era muy difícil, trabajar con una persona que cuidando coches 4 o 5 horas, o en un semáforo levantaba 600, 700 pesos por día, decirle anda a trabajar 48 horas semanales vas a ganar 300, pero vas a tener seguridad social, aportes, la protección social. La inmediatez de ese tipo de población es muy difícil. Los niveles salariales que ahora están un poco mejor, pero que nosotros iniciamos ahí, los niveles salariales más bajos.” (Objetivo Empleo)*

De esta cita es relevante destacar el hecho de que los niveles salariales y la carga horaria que ofrece la formalidad, no compite con los que ofrece la informalidad, más allá de la cobertura de seguridad social que la primera ofrece. Esto se relaciona también con una cultura de la inmediatez, en dónde se valora el cobro “día a día”, que es el correlato de la falta de perspectiva a largo plazo en la que viven estos sectores sociales.

Este mismo punto de vista se señala por parte de representantes de la Cámara de Industrias, al momento de intentar explicar las resistencias encontradas en la población objetivo de estos programas para integrarse a un trabajo formal:

*“Y después también el pasar a la formalidad, cuando uno viene de un ritmo de vida totalmente distinto, me imagino yo es totalmente personal, implica un montón de sacrificios y obligaciones, que en el mundo de la informalidad no lo tenés. Tenés más ingresos, por supuesto que con una proyección totalmente trunca o nula, pero tenés mas ingresos en el día a día, libertad total, sin jefe, sin esto, sin una persona que te hable mal, o que te pida las cosas bien, más o menos o mal” (Cámara de Industrias)*

Mientras que en el discurso del sector industrial se contraponen el inmediatez de una salida laboral en la informalidad, frente a la proyección que se tendría en un trabajo formal; desde uno de los representantes de Objetivo Empleo se hace referencia a un conjunto de factores vinculados a una *lógica de proximidad*, tanto espacio-temporal como simbólica, por la que esta población se inclina a mantenerse en un entorno cercano, conocido y cómodo, frente a la posibilidad de incorporarse a un entorno social con otros códigos y exigencias de comportamiento, sumados al riesgo de ser juzgado por su origen social:

*“...hay mejores oportunidades en la informalidad que en la formalidad, a veces es por lo salarial a veces es por la administración del tiempo, y entre la combinación entre salario y tiempo invertido en horas de trabajo más traslado, me es más redituable esto y priorizo esto porque bueno, hoy es lo que estoy viendo como más conveniente. (...) La población trabaja, peor trabaja con una lógica que ellos han desarrollado, trabajo en el barrio, o en zonas próximas, venta callejera, cuidado de personas, servicio doméstico, obtengo un ingreso que a veces es superior a lo que puedo tener en un trabajo formal, porque si tenemos el salario mínimo nacional son 7920 pesos y la empresa me paga el laudo y estoy un poquito por encima de eso, pero después con los descuentos, con esto con lo otro, quedan 4, 5 mil pesos en la mano. Esa misma plata la generó acá en un circuito que yo domino, que conozco y no tengo que sufrir la estigmatización geográfica, “¿de qué barrio? Ah no” (Objetivo Empleo)*

Esta cita remite a otros de los factores que ayudan a explicar los magros resultados en los programas de inclusión socio-laboral, y que tiene que ver con ciertos preconceptos que permean el sentido común de buena parte de la población, y de los cuales la clase empresarial no escapa.

*“...hay un problema de prejuicio sobre la población beneficiaria de los programas sociales muy importante, a nosotros con una empresa también que está en varios departamentos del interior, una distribuidora de venta de papelería, que en realidad los requisitos de ingreso para las personas auxiliar de ventas es más fácil, eran buena presencia, buena dicción y ganas de trabajar, nos reunimos 40 veces con el dueño de esa empresa, nos reunimos con el gerente que está en Salto, con el dueño que vive en Mercedes “no esa población no porque me hecha los clientes” (Objetivo Empleo)*

*“...hay una discriminación sobre la pobreza y la población vulnerable, y hay un estigma de lo que se generó con las políticas iniciales del Mides, primero hay mucha desinformación, mala información y cosas que no funcionaron, hay una visión de que está gente que lo que quiere es cobrar para no trabajar, hay una visión de que no van a trabajar porque cobraban el plan de emergencia, el plan de emergencia no existía más, ellos igual lo aseguraban, que lo que primero hacían era tomarse todo el vino cuando cobraran y después no iban a laburar. (...) hay un prejuicio muy grande con que es el que me va a robar, con que no va a cumplir, con que no se baña, porque me lo han dicho así, tiene mucho que ver con eso.” (Objetivo Empleo)*

En este punto es necesario distinguir los preconceptos y el fenómeno de la estigmatización, de las características que efectivamente presenta la población de estos programas, en lo que refiere a problemas en torno a capacidades transversales y falta de hábitos de trabajo que aquí se vienen destacando. La estigmatización funciona en general asociando pares de conceptos, o características particulares a una idea general: en este caso la “población del Mides” es el concepto general sobre el que se crea un estereotipo antagonista de la “cultura del trabajo”; es decir, vida parasitaria, inclinación al robo como manera de procurar ingresos, consumo de drogas (sobre todo alcohol) como afinidad hacia hábitos improductivos, etc. De esta manera a las condiciones de pobreza se agrega una carga simbólica que obstaculiza más aún la inclusión social.

A modo de síntesis: El universo de participantes de los programas socio-laborales es heterogéneo. En el caso de UT ha sido históricamente así. A su vez, existe cierta idea entorno a este tema, según la cual desde Trabajo por Uruguay hasta las últimas ediciones de Uruguay Trabaja, en el contexto de una coyunta económica favorable, se acerca al Programa aquella población más vulnerable entre los vulnerables (por ejemplo población que ha estado en situación de calle). Se trata en su mayoría de mujeres de edades medias y jóvenes, con bajo nivel educativo. Entre las trayectorias laborales de estas mujeres está el servicio doméstico, cuidado de niños, comerciantes informales -feriantes-. En menos casos tienen experiencias de empleo formal en general en la rama del comercio.

Entre las dificultades que presenta esta población al momento de enfrentarse a un “empleo típico” (horario completo, en el marco de una relación laboral jerárquica, en el sector formal etc.) los entrevistados identifican: el cumplimiento de un horario y de la puntualidad, el uso de uniforme o implementos de seguridad. Alguno de los entrevistados entiende que entre las características más salientes de esta población, que dificultan su desempeño en un trabajo formal, se destaca una “distorsión” de coordenadas espacio-temporales.

A esto se agrega que en los casos en que tienen antecedentes laborales, estos suelen estar marcados por lo que la entrevistada llama “experiencias de trabajo degradadas”. Considerar este tipo de explicación ayuda a comprender los modos en que sedimentan determinados modos de ser y hacer en el trabajo, que tienen consecuencias negativas en las posibilidades de inserción socio-laboral de estas personas.

Finalmente, las experiencias previas de trabajo de esta población ocurren dentro de la informalidad, que ofrece beneficios en términos de flexibilidad, horarios de trabajo y salario; lo que genera a su vez que los empleos formales ofrecidos no resulten atractivos en comparación con las ventajas que se encuentran en la informalidad.

#### 4. Diseño de los Programas

Como último punto de este informe, se analiza el punto de vista de los actores entrevistados en torno a algunos aspectos que hacen al diseño de los programas de inclusión socio-laboral, sobre todo del caso de Objetivo Empleo, ya que es el que intenta desplegar un vínculo más fuerte con la demanda, y sobre el cual los entrevistados (en este caso las cámaras empresariales) tienen un punto de vista formado.

##### *Incentivos económicos de OE*

Una de las hipótesis de partida, sobre la que se pensó el diseño del Programa Objetivo Empleo, tenía que ver con la idea de que proporcionando un incentivo económico considerable (subsidiando el 60 % del sueldo de en el caso de los hombres, y el 80 % en el caso de las mujeres por el período de un año), el interés de las empresas por contratar por esta vía estaría asegurado. Sin embargo, la experiencia del programa y la visión de representantes del sector empresarial recogida en este estudio, indican que este incentivo no alcanza a compensar otro tipo de costos asociados a contratar población de sectores vulnerables.

*“Y los incentivos no son los suficientes. ¿Sabes quienes se van a beneficiar? Las grandes empresas, las grandes corporaciones [en referencia a la nueva Ley de Empleo Juvenil] Y ya te lo digo, porque yo estoy en la junta nacional de empleo, donde se aprobaban los contratos de jóvenes, que fue un fracaso, pero tenía un sustento, que era el gran acuerdo político y el acuerdo de diálogo social que había atrás de aquella ley, no de esta. Y ésta no lo tiene. (...) El incentivo que tenés económico de subsidio al salario es tan pequeño, que de vuelta si yo le digo a la empresa no tenés que mandar gente a seguro de paro (...). Lo tenés que tomar por un año, y además te lo autoriza el Ministerio de Trabajo, y tenés que garantizar el salario mínimo de categoría y eso te lo van a mirar, ¿dónde está el incentivo?”(Cámara de Comercio y Servicios)*

Desde los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios se contraponen el incentivo económico contra las restricciones que se impondrían en cuanto al manejo de recursos humanos, sumado a la idea de que este tipo de contratación genera una mayor vigilancia del MTSS –en tanto órgano fiscalizador- dentro de la empresa. Por otro lado también se hace referencia a los posibles problemas que traería contratar un recurso por esta vía, en relación con otros trabajadores con más trayectoria dentro de la empresa, desde el momento en que se obliga a equiparar el sueldo del trabajador que ingresa al laudo de la categoría:

*“...un miembro de la cámara, del interior, empresario, que mueve mucha gente. Hizo el mismo comentario: yo para contratar un aprendiz, paga el derecho de piso, porque el aprendizaje tiene un costo para la empresa, y si a mí me lo equiparas con un sueldo x de la categoría, no lo contrato.” (Cámara de Comercio y Servicios)*

Desde la Cámara de Industrias, existe un razonamiento similar en el sentido de que la ecuación no resulta favorable para el empresario, más allá del subsidio económico. En este caso los costos en los que incurriría la empresa se vinculan al “trabajo pedagógico” (sobre todo a nivel de las capacidades transversales) necesario para que la persona contratada se pueda adaptar a las exigencias del trabajo.

*“Y el sistema diseñado, no está pensado desde el lado de la demanda. Está pensado te diría que, 95% del lado de la oferta y 5% del lado de la demanda con unos incentivos, que el que se mete en este régimen, ta’ todo bien si le das un aporte menos y todo, pero ¿sabes qué? Es lo que menos importa. La empresa que se mete en una iniciativa de estos, está dispuesta, es porque el empresario está dispuesto a, de cierta forma, colaborar o dar una mano a una persona que no tuvo ningún tipo de oportunidad en la vida, partimos de esa base. Porque si no, no te metes en esto.” (Cámara de Industrias)*

*“...implica todo una serie de problemas en la estructura, con el resto del personal, una labor educativa que no cualquier empresa lo puede hacer.” (Cámara de Industrias)*

En este sentido se señala que el empresario que participa de estas iniciativas, lo hace por una motivación altruista más que por conveniencia económica.

### *Control y seguimiento*

Otro aspecto que despierta críticas por parte de representantes de las cámaras empresariales tiene que ver con el seguimiento que se realiza por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la empresa que contrata por intermedio de Objetivo Empleo. Según se señala por los entrevistados, este puede ser vivido en algunos casos como una intromisión en asuntos de las empresas. A su vez, este tipo de reparos puede estar vinculado a que, pese a que el Programa no tiene una orientación fiscalizadora, se encuentra dentro de la Dirección Nacional del Empleo del MTSS que sí la tiene<sup>8</sup>.

*“...el seguimiento quien lo hace, viene un foráneo y se mete en mi empresa a ver como trato yo a ese tipo. Son cosas que no te gustan, es como si yo te dijera, ahora vamos a ver en cada domicilio vamos a ver cómo te haces la cama, como doblas la ropa.” (Cámara de Comercio y Servicios)*

Otra de los aspectos que generan reparos sobre el funcionamiento de programas como Objetivo Empleo, tiene que ver con la carga burocrática y de controles que conlleva, apuntándose fundamentalmente a la falta de claridad del sistema de Objetivo Empleo.

*“Y como no está claro y a su vez, qué pasa, hay muchos miedos sobre el abuso de estos sistemas, entonces muchas veces vos ves todas las medidas de control que hay para que una empresa no abuse de este sistema... Bueno, fueron tantos. Esto muchas veces, hay que darle un alto grado de confianza para que funcione. Y si hay un abuso, se sancionará; pero no puedes matar al sistema desde el principio con tantos controles que haya, que ya nadie va a entrar.” (Cámara de Industrias)*

En este sentido se señala que un sistema con estas características podría resultar accesible para una empresa grande, con mecanismos específicos destinados a la gestión de recursos

---

<sup>8</sup> En este aspecto en particular será de especial relevancia la opinión recogida de primera mano en la muestra de las empresas; así como también la encuesta a aplicarse a empresas que han trabajado con el Programa de Intermediación Laboral Nexa, ya que en ese caso el seguimiento se realiza por parte del MIDES que no tiene ningún cometido fiscalizador sobre las empresas.

humanos, no así para empresas chicas, para las que implicaría un esfuerzo proporcionalmente mucho mayor:

*“...las grandes empresas que toman o tienen mucha rotación, asumen el riesgo, porque si yo tengo que tomar 20, y tomo 5 tomo, 10 de Objetivo Empleo. Y le encargo a un tipo que vaya al Ministerio, presenta los contratos, le hace seguimiento al tema, por una cuestión de escala, el tipo tiene posibilidades de hacer el trámite burocrático. Una empresa de 2 o 3, donde el ingreso de uno es sustancial para ese uno, que ingresa. Pero también es sustancial para esa empresa en cuanto al aporte que le va a hacer..., yo no corro el riesgo, yo no me meto en ese baile. Es como piensa la cabeza del empresario. Y no loco, sabes que, yo elijo un conocido...”*  
(Cámara de Comercio y Servicios)

#### *Modo de reclutamiento de los participantes*

Finalmente, desde la Cámara de Industrias se critica el modo de reclutamiento de los participantes, por el cuál se ofrece a la empresa una lista cerrada de personas para contratar:

*“El modo de reclutamiento, que es un modo en el cual el Ministerio participa con unos criterios de selección y de población objetivo, que además vamos a entender, si vos me decís que son de Harvard todos, yo te digo bueno dame la lista y yo elijo, del 1 al 100. Pero no es eso, y yo creo que en el diseño se está tentando contra las propias posibilidades de esos muchachos.(...) Es lo mismo que pasa con el tema de los excarcelados, ta’ bárbaro, responsabilidad social, pero, ¿cómo como yo esto?, ¿en qué condiciones?, ¿qué beneficio me da el Ministerio?, me compro un problema por tener al tipo, y no por la historia del tipo, me compro un problema porque después no tiene habito de trabajo, hay que llevarlos, demandan una atención especial, un seguimiento.”* (Cámara de Industrias)

A modo de síntesis: Por último se analizó el punto de vista de los actores entrevistados en torno a algunos aspectos que hacen al diseño de los programas de inclusión socio-laboral, sobre todo del caso de Objetivo Empleo. Estos temas fueron: i) Incentivos económicos a la contratación ii) Control y seguimiento de las inserciones, y iii) Modo de reclutamiento de los participantes.

- i. *Incentivos económicos de OE.* La experiencia del programa y la visión de representantes del sector empresarial recogida en este estudio, indican que este incentivo no alcanza a compensar otro tipo de costos asociados a contratar población de sectores vulnerables. Desde los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios se contraponen el incentivo económico con las restricciones que se impondrían en cuanto al manejo de recursos humanos, sumado a la idea de que este tipo de contratación genera una mayor vigilancia del MTSS –en tanto órgano fiscalizador- dentro de la empresa. Desde la Cámara de Industrias, existe un razonamiento similar en el sentido de que la ecuación no resulta favorable para el empresario, más allá del subsidio económico. En este caso los costos en los que incurriría la empresa se vinculan al “trabajo pedagógico” (sobre todo a nivel de las capacidades transversales) necesario para que la persona contratada se pueda adaptar a las exigencias del trabajo.

- ii. *Control y seguimiento.* Otro aspecto que despierta críticas por parte de representantes de las cámaras empresariales tiene que ver con el seguimiento que se realiza por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la empresa que contrata por intermedio de Objetivo Empleo. Según se señala por los entrevistados, este puede ser vivido en algunos casos como una intromisión en asuntos de las empresas. Otra de los aspectos que generan reparos sobre el funcionamiento de programas como Objetivo Empleo, tiene que ver con la carga burocrática y de controles que conlleva, apuntándose fundamentalmente a la falta de claridad del sistema de Objetivo Empleo.
- iii. *Modo de reclutamiento de los participantes.* En este caso la crítica por parte del sector empresarial tiene que ver con el modo de reclutamiento, y el listado de participantes que el programa OE ofrece a las empresas. Apunta a que se ofrecen determinados perfiles de trabajadores (perfiles vinculados a los requisitos de participación para los trabajadores que quieran participar), que cargan con restricciones y problemáticas – señaladas a lo largo del informe- que dificultan su inserción en trabajos formales.

Como se adelantó al comienzo, este informe se complementará con una segunda parte en dónde se analizarán entrevistas a 24 empresas que contrataron trabajadores a través de Objetivo Empleo. Allí se profundizarán entorno a los ejes señalados, y será posible conocer de primera mano la experiencia de los empleadores con estas iniciativas, e indirectamente la de los trabajadores contratados y su relación con el entorno laboral.

Adicionalmente está en curso una encuesta al universo de empresas que han contratado jóvenes trabajadores a través del Programa de Intermediación Laboral Nexo, cuyo objetivo es conocer la valoración de los empleadores sobre esta experiencia de contratación. Este insumo también se considerará para completar la “mirada sobre la demanda” que aquí se propone.

## **Anexo.**

### **RESUMEN DEL INFORME.**

El objetivo principal fue **conocer la percepción de los empleadores sobre oportunidades y restricciones para la contratación de la población de Programas sociolaborales**. A través de dicho objetivo de investigación se busca asimismo contribuir generando insumos para el acercamiento al sector empresarial, como aporte a los Programas Sociolaborales y al Departamento de Inclusión Laboral para construir acuerdos favorables a la contratación de participantes Mides luego de su tránsito por los Programas.

El trabajo de campo se estructuró en dos etapas: la primera implicó una ronda de entrevistas con cámaras empresariales, sindicatos, y referentes del los Programas. La segunda corresponde a entrevistas realizadas a una muestra de empresas que han trabajado con algunos de estos programas, incorporando trabajadores en situación de vulnerabilidad. El presente trabajo presenta un análisis preliminar de la primera etapa de entrevistas, y por lo tanto cuenta con afirmaciones provisorias que luego podrán o no ser reforzadas con lo recogido en las entrevistas a las empresas.

Entre los actores entrevistados se encuentran: Uruguay Trabaja (Coordinadores e implementadores); Objetivo Empleo (Coordinador y Referente Territorial); Programa Nexo (Corrordinadora) Trabajadores organizados (Fuecys); Cámaras Empresariales (Industria, Comercio y Servicios, Turismo y Empresas).

#### *Principales resultados:*

Los tres programas de inclusión sociolaboral orientados al trabajo dependiente que aquí se tienen en cuenta, implican tres modos diferentes de relacionamiento con el sector empresarial, en función de objetivos y particularidades de funcionamiento. En el caso de **Objetivo Empleo**, se plantea como una política activa de inserción de sus participantes en el mercado de trabajo, a través de estímulos económicos que ofrece a las empresas que contraten participantes. Por esta razón implica un relacionamiento fuerte con las empresas en el sentido de ofrecer y dar a conocer este servicio. En segundo lugar, **Uruguay Trabaja** se caracteriza claramente como una política de “trabajo protegido”, donde se prepara a los participantes para su posterior inserción en el mercado formal de trabajo. De este modo, la experiencia de trabajo protegido procura fortalecer capacidades para facilitar la inserción futura en el mercado formal de trabajo. En este caso, no necesariamente existe un vínculo directo con el sector empresarial por parte del Programa. En tercer lugar, el **Programa de Intermediación Laboral Nexo**, dirigido a jóvenes, se encuentra más cercano a Objetivo Empleo, en el sentido de que implica un trabajo tanto con la oferta como con la demanda.

Existe consenso por parte de los entrevistados en cuanto a que no ha habido espacios de trabajo conjuntos entre quienes implementan las políticas de inclusión sociolaboral y representantes del sector empresarial, más allá de instancias puntuales de acercamiento. Si bien se consideraba relevante desde los Programas generar acciones que propicien el



acercamiento, en tanto que éstos se proponen una meta de inserción laboral, hasta el momento no se ha concretado.

Esto condice con el discurso que se recoge por parte de las cámaras empresariales; desde allí se reclama un mayor acercamiento de los ministerios y de otros ámbitos para estar presentes en la discusión de las políticas, sobre todo en las instancias de diseño de los mismos. Para los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios, los diseños de los Programas reflejan un énfasis en la oferta en detrimento de las necesidades de la demanda de trabajo.

Se constata de forma unánime entre los entrevistados que las competencias transversales y específicamente aquellas que habiliten a las personas a sostener la relación laboral en condiciones de buen relacionamiento y productividad, son las buscadas por el sector empresarial (presentismo, respetar horarios de trabajo, cuidado imagen personal, responsabilidad por el autocuidado, etc.). Además, se señala que, en un contexto de bajo desempleo como el actual, la mano de obra desocupada, a la que se puede recurrir cuando la demanda lo requiere, está integrada por personas en las cuales se evidencian con más fuerza las consecuencias de la pobreza y la vulnerabilidad.

Desde los representantes de los programas sociales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a éstos, se reconoce esta situación, pero a su vez también se cuestiona la calidad de los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas. Según ese punto de vista, éstos ofrecen condiciones precarias, bajo salario, y requieren soluciones de cuidados, aspecto que afecta sobre todo a las mujeres.

El universo de participantes de los programas socio-laborales es heterogéneo. En el caso de UT ha sido históricamente así. A su vez, existe cierta idea entorno a este tema, según la cual desde Trabajo por Uruguay hasta las últimas ediciones de Uruguay Trabaja, en el contexto de una coyuntura económica favorable, se acerca al Programa aquella población más vulnerable entre los vulnerables (por ejemplo población que ha estado en situación de calle). Se trata en su mayoría de mujeres de edades medias y jóvenes, con bajo nivel educativo. Entre las trayectorias laborales de estas mujeres está el servicio doméstico, cuidado de niños, comerciantes informales -feriantes-. En menos casos tienen experiencias de empleo formal en general en la rama del comercio.

Entre las dificultades que presenta esta población al momento de enfrentarse a un “empleo típico” (horario completo, en el marco de una relación laboral jerárquica, en el sector formal etc.) los entrevistados identifican: el cumplimiento de un horario y de la puntualidad, el uso de uniforme o implementos de seguridad. Alguno de los entrevistados entiende que entre las características más salientes de esta población, que dificultan su desempeño en un trabajo formal, se destaca una “distorsión” de coordenadas espacio-temporales.

A esto se agrega que en los casos en que tienen antecedentes laborales, estos suelen estar marcados por “experiencias de trabajo degradadas”. Considerar este tipo de explicación ayuda a comprender los modos en que sedimentan determinados modos de ser y hacer en el trabajo, que tienen consecuencias negativas en las posibilidades de inserción socio-laboral de estas personas. Además, las experiencias previas de trabajo de esta población generalmente ocurren

dentro de la informalidad, que ofrece beneficios en términos de flexibilidad, horarios de trabajo y salario; lo que genera a su vez que los empleos formales ofrecidos no resulten atractivos en comparación con las ventajas que se encuentran en la informalidad.

Por último se analizó el punto de vista de los actores entrevistados en torno a algunos aspectos que hacen al diseño de los programas de inclusión socio-laboral, sobre todo del caso de Objetivo Empleo. Estos temas fueron: i) Incentivos económicos a la contratación ii) Control y seguimiento de las inserciones, y iii) Modo de reclutamiento de los participantes.

- i. Incentivos económicos de OE.* La experiencia del programa y la visión de representantes del sector empresarial recogida en este estudio, indican que este incentivo no alcanza a compensar otro tipo de costos asociados a contratar población de sectores vulnerables. Desde los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios se contraponen el incentivo económico con las restricciones que se impondrían en cuanto al manejo de recursos humanos, sumado a la idea de que este tipo de contratación genera una mayor vigilancia del MTSS –en tanto órgano fiscalizador- dentro de la empresa. Desde la Cámara de Industrias, existe un razonamiento similar en el sentido de que la ecuación no resulta favorable para el empresario, más allá del subsidio económico. En este caso los costos en los que incurriría la empresa se vinculan al “trabajo pedagógico” (sobre todo a nivel de las capacidades transversales) necesario para que la persona contratada se pueda adaptar a las exigencias del trabajo.
- ii. Control y seguimiento.* Otro aspecto que despierta críticas por parte de representantes de las cámaras empresariales tiene que ver con el seguimiento que se realiza por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la empresa que contrata por intermedio de Objetivo Empleo. Según se señala por los entrevistados, este puede ser vivido en algunos casos como una intromisión en asuntos de las empresas. Otra de los aspectos que generan reparos sobre el funcionamiento de programas como Objetivo Empleo, tiene que ver con la carga burocrática y de controles que conlleva, apuntándose fundamentalmente a la falta de claridad del sistema de Objetivo Empleo.
- iii. Modo de reclutamiento de los participantes.* En este caso la crítica por parte del sector empresarial tiene que ver con el modo de reclutamiento, y el listado de participantes que el programa OE ofrece a las empresas. Apunta a que se ofrecen determinados perfiles de trabajadores (perfiles vinculados a los requisitos de participación para los trabajadores que quieran participar), que cargan con restricciones y problemáticas – señaladas a lo largo del informe- que dificultan su inserción en trabajos formales.