

# EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA URUGUAY TRABAJA. (2018)

Documento de Trabajo N° 60

División de Evaluación,

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)

Diciembre de 2018

## **Ministerio de Desarrollo Social**

### **Autoridades**

Marina Arismendi - Ministra

Ana Olivera – Subsecretaria

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

**Secretaría:** Lucía Rebollo, Alejandra Sila.

**Coordinación de Informe:** Fabiana Espíndola

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

**Departamento Análisis y Estudios Sociales:** Martina Querejeta.

Equipo: Santiago Burone, Natalia Caballero, Leticia Piñeyro, Gabriela Mathieu, Mariana Melgar, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum.

**Departamento de Geografía:** Guillermo D'Angelo.

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo.

Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier.

**Departamento Administración y Soporte:**

Supervisores: Ana Paula Lamas, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti.

**Departamento de Trabajo de Campo:** Federico Guerrero.

Coordinadores: Alejandro Ortiz, Natalia Reyes, Valeria Unibazo.

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

Equipo: Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia de Rosa, Thomas Evans, Darío Fulletti, María Fernanda Gandolfi, Gonzalo Gutiérrez, Ignacio Linn, Virginia Rojo, Romina Martinelli, Andrea Rama, Fanny Rudnitzky, Lucía Olivera, Jorge Vera.

**Departamento Campo de Evaluación:** Supervisoras: Belén Masi, Natalia Reyes. Equipo: Ivanna Colman, Luciana Cribari, Karen Cuelho, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Juan Meyer, Cecilia Reynaud, Valeria Santana.

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

Equipo: Magdalena Aguiar, Fabricia Assandri, Luciana Bonilla, Ana Laura Casotti, Paola Castillo, Paola Castro, Federico da Costa, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Sofía Harley, Philippe Rimoli, Alejandra Triñanes.

**División Observatorio Social de Programas e Indicadores.** Director: Manuel Píriz.

**Departamento Repertorio de Políticas Sociales:**

Equipo: Fabián Carracedo, Alejandro Guedes, Gabriel Tudurí.

**Departamento de Estadísticas Sociales:** Gabriela Pedetti.

Equipo: Gimena Castelao, Agustín Greif, Julio Llanes, Lucía Villamil.

**Sistema de Información Integrada del Área Social.** Serrana Alonso.

Equipo: Andrea Acosta, Diego Cabrera, María del Carmen Correa, Marcelo Lozano, Diego Olave.

**Área de Estudios Territoriales:** Marcela García.

Equipo: Andrea Di Chiara, Sebastián Venanzetti.

## CONTENIDO

Contenido .....	3
Resumen ejecutivo .....	4
Introducción .....	14
Descripción del programa. ....	16
Recorrido Histórico del programa UT .....	18
Antecedentes de Evaluación .....	24
Aspectos metodológicos de la evaluación.....	25
Principales resultados de la evaluación.....	29
I. Modelo de Gestión y despliegue en el Territorio.....	29
II. Integración Laboral. ....	58
III. Comunidad .....	76
Conclusiones.....	86
Bibliografía.....	89
Anexo.....	90

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene los resultados de la evaluación cualitativa realizada a 10 años de la primera edición de Uruguay Trabaja (UT). Se buscó conocer en profundidad aspectos centrales de la implementación y gestión, y resultados en los participantes y la comunidad, a partir del estudio de cinco casos -cinco territorios y convenios- de Montevideo, Área Metropolitana y el Interior del país. Entre las principales dimensiones abordadas está la gestión del programa a partir de la articulación entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Mides Central y Mides en el territorio desde las Oficinas Territoriales. En particular interesaba conocer aspectos como la articulación interinstitucional, la atención integral, el vínculo con el sector productivo de cada territorio, y cómo ello se traduce en resultados en los participantes.

En términos socioedemográficos el perfil de la población que participa de UT ha venido cambiando en las últimas ediciones. Desde sus comienzos se trataba de mujeres de edades medias - de nivel educativo de primaria, en general-. En los últimos años se ha registrado una tendencia hacia la captación de mayor cantidad de personas jóvenes (18 a 29 años). Dicho segmento de población pasa a tener una proporción similar a las personas de edades medias (30 a 54).

El objetivo general que persigue el programa en la actualidad, con leves modificaciones en las distintas ediciones y las modificaciones a la ley en 2013, es favorecer procesos de integración social, a través de estrategias socioeducativas y a través del trabajo, para generar efectos en lo personal, familiar y social.

La evaluación se propuso una mirada histórica del Programa, con un recorrido por su forma de gestión y sus resultados.

En relación a los antecedentes de evaluación, en 2009 se realizó la primera evaluación de Uruguay Trabaja desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Mides, si bien ya se contaba con evaluaciones cualitativas y cuantitativas de Trabajo por Uruguay. Allí se buscó dar cuenta de resultados en las principales dimensiones en las que buscaba incidir el programa (aprendizaje de oficios; manejo de informática, derechos y ciudadanía activa; mejora de autoestima y aumento de redes vinculares).

Entre los principales resultados se destacan i) aprendizajes en oficios (mientras 48% de los participantes no sabía ningún oficio antes de ingresar a UT, después del Programa, el porcentaje de participantes en esta situación se reduce a 17% lo que responde a las capacitaciones específicas recibidas); ii) manejo de PC entre los participantes (se reduce el nivel de “No Manejo”, mientras se incrementan los niveles de “Manejo básico” y “Buen Manejo”). El mayor cambio se observa en el nivel “No manejo” el cual se reduce más de tres veces: de 72% a 21%; iii) Los participantes de menos edad, peores condiciones de vida, y que no trabajaban en los 6 meses anteriores al programa, muestran mayor probabilidad de aumentar su “empleabilidad”.

La última evaluación realizada del Programa tuvo lugar para conocer los primeros desempeños de la implementación de los cupos específicos y derivaciones tras la modificación de la Ley en 2013. De dicha evaluación cualitativa surge como principal resultado la valoración positiva, de los actores involucrados, sobre la posibilidad de que se integren cupos específicos en UT, si bien se visualiza que hubiera sido necesario acompañar dicho incorporación con cambios en el diseño del programa. Uno de los puntos críticos es la inserción laboral post programa para ciertas poblaciones, es decir, la inserción ya era

difícil para el común de los participantes volviéndose aún más difícil para la población derivada y de cupos especiales.

En relación a la presente evaluación, se optó por una metodología de “estudios de caso”, centrada en la técnica de la entrevista semi-estructurada y la observación -no participante-, que permitiera conocer en profundidad la llegada del Programa al territorio, y sus resultados, en particular en algunas dimensiones centrales del Programa y en otras no abordadas por investigaciones anteriores como ser los resultados para la “comunidad” donde interviene UT (ya fuera ésta una institución o un espacio público).

Los criterios que se tomaron para la selección de los casos fueron: territorial (contemplando ciudades, y pequeñas localidades); características de las OSC en cuanto a su trayectoria en el Programa; involucramiento de las OSC en relación a los componentes del Programa; involucramiento de la OTE con instituciones, apoyando la gestión del Programa; y características de la capacitación. Los casos seleccionados fueron resultado de distintas instancias de intercambio y discusión con el equipo de dirección de la División de Trabajo Protegido, la dirección de Uruguay Trabaja y la Secretaría Técnica de DINESIL sobre cuáles serían los casos concretos más adecuados para incorporar a la evaluación dadas las definiciones establecidas por la metodología adoptada. A partir de la aplicación de estos criterios, se eligieron cinco convenios: dos de Montevideo, uno de Las Piedras, uno de la ciudad de Treinta y Tres, y una localidad pequeña del departamento de Rivera. Vale aclarar que de ningún modo estos casos son representativos de los más de cien convenios que involucra la implementación del Programa, pero que el estudio de algunos de ellos aspira a arrojar luz sobre algunas dinámicas y resultados del Programa que se entendieron importantes.

A continuación se presentan los principales resultados de la evaluación en torno a los objetivos que orientaron la investigación: describir el diseño y funcionamiento del Programa en términos de modelo de gestión y despliegue en el territorio, y conocer resultados del Programa desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados, fundamentalmente en torno a dos ejes: integración laboral y relación e integración comunitaria del programa.

### **Principales resultados**

En el año 2018 se cumplen 10 años del programa, a raíz de esto se propone una evaluación global del programa, tal como se detalla en el apartado sobre las estrategias metodológicas para la evaluación y el monitoreo. Los resultados de la evaluación 2018 refieren a tres grandes dimensiones: i) el modelo de gestión y su despliegue territorial; ii) las posibilidades del programa para favorecer la integración laboral de los participantes; y iii) la percepción de los actores de la comunidad sobre el programa. A continuación se desarrollan los principales hallazgos para cada una de estas dimensiones.

#### *Modelo de gestión*

En la dimensión *modelo de gestión* se aborda la implementación del programa por un lado desde el punto de vista del desarrollo de sus principales componentes, y por otro desde el punto de vista de los aspectos organizacionales y su despliegue territorial.

En cuanto a los componentes, estos abarcan: la tarea operativa (el trabajo realizado por los participantes en el pasaje por el programa); las prestaciones de salud bucal; y el componente educativo (capacitaciones, acreditación educativa, y alfabetización digital).

En referencia a la tarea operativa, esta aparece como una de las principales fortalezas del programa. Su valoración por parte de la comunidad es alta y se reconoce el trabajo hecho por el programa. Además, también se valora por parte de los actores entrevistados, la tarea operativa en su función para la adquisición de competencias genéricas y específicas entre los participantes. Estas circunstancias, junto con la necesidad que viene a cubrir en las instituciones en las que se desarrolla<sup>1</sup>, sumadas a la madurez del programa en la articulación con las instituciones que demandan las tareas, generan que, en términos generales, se dé un buen desarrollo de este componente.

En referencias al componente de salud bucal, este refiere a la posibilidad de que los participantes realicen tratamientos odontológicos durante su participación en el programa, los cuales no están incluidos en la cobertura básica de ASSE. Desde diferentes actores de programa se entiende, de forma coincidente, que es de las prestaciones más importantes y de más difícil implementación. Su importancia radica en que es un factor clave en términos de favorecer las posibilidades de integración al mercado de trabajo de los participantes, por el impacto que tiene la salud bucal en la imagen personal y la autoestima de los participantes. Para el desarrollo de este componente, se destaca que el acompañamiento de los equipos de las OSC juega un rol central, para el acceso efectivo de los participantes a los tratamientos. De esta manera, se destaca que cuando el programa finaliza y no se logra culminar el tratamiento, es frecuente que la persona lo abandone antes de finalizarlo.

En relación con el componente educativo, en particular con las capacitaciones específicas, bajo el diseño original de UT las capacitaciones las proponían e impartían las OSC. En las últimas ediciones las brindan UTU. Este cambio es valorado por el hecho de que mejora el reconocimiento social de las instancias de capacitación que reciben los participantes, desde el momento en que éstas son brindadas por instituciones reconocidas. La acreditación y la alfabetización digital no presentan problemas significativos en su desarrollo.

En relación con los aspectos organizacionales, en primera instancia hay que señalar el hecho de que el Programa se implementa, desde su origen, a partir de la *tercerización* (Cepal, 2005) que hace el Estado contratando OSC que cuentan con equipos técnicos para implementar el programa. Desde el Mides se señala que a medida que el programa ha madurado, se han tomado ciertas definiciones que se plasman en el diseño y en los pliegos de los llamados para la contratación de OSC, que determinan que se reduzca el margen de autonomía de las mismas para tomar decisiones sobre la forma de implementar el programa.

Además, por medio de diferentes convenios, participan de la implementación instituciones de otros ámbitos del Estado que se encargan de otorgar las prestaciones que brinda el programa (ASSE, ANEP, UTU, COCAP, MEC, SUNCA, IM, BPS, BROU entre otras), así como las instituciones donde se realiza la tarea operativa. Esto determina fuertemente el carácter interinstitucional del programa. Desde este punto es crucial una buena articulación con estas instituciones, para el correcto desarrollo del programa. En términos generales, a 10 años desde el inicio del programa, la articulación interinstitucional funciona adecuadamente con espacios de coordinación establecidos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tareas de refacción y reacondicionamiento de espacios, para las cuales muchas veces las instituciones no cuentan con presupuesto asignado, como en el caso de las escuelas públicas.

<sup>2</sup> Sin embargo, en muchos casos esto no se traduce en el cumplimiento de metas. Particularmente las metas vinculadas a educación (acreditación de ciclos educativos y de saberes, y alfabetización digital), y las vinculadas a

En el despliegue territorial del programa, las oficinas territoriales tienen un importante rol. En algunos casos participan de las articulaciones y primeros contactos con las instituciones vinculadas al otorgamiento de las prestaciones así como de responder a consultas de las personas, y apoyar en las derivaciones o situaciones complejas. A partir de 2016 participan de la evaluación final de la OSC, algo reclamado por las propias oficinas.

En la distribución de tareas entre los equipos técnicos de la OSC y la oficina territorial se juega, para algunos entrevistados, la “institucionalidad del programa”. Algunos entrevistados señalan el hecho de que las oficinas territoriales del Mides pierden protagonismo durante el desarrollo del Programa, una vez transcurridas las etapas preparatorias. Cuando la OSC asume tareas de liderazgo en el territorio, en función de su buena trayectoria y legitimidad, es menos probable que la OT asuma un rol activo durante el transcurso del programa. En algunos casos se reclama mayor presencia de la OT, justificado por el hecho de poder seguir las trayectorias de personas con las que se habían tenido contacto -desde la OT- antes de su participación en el programa.

El enfoque que propone contemplar las trayectorias de las personas, incluso de promoverlas entre programas e instituciones pasó a ser un eje de trabajo de la DINESIL, por lo tanto es un aspecto a tener en cuenta, al pensar el rol de las OT en relación al programa.

Finalmente, los aspectos que favorecen una buena implementación son: la experiencia de cada uno de los actores, la explicitación de roles, la comunicación y coordinación entre las partes y el involucramiento de los actores locales. Estos aspectos no solo favorecen el buen desarrollo de Uruguay Trabaja sino la imagen de Mides en el territorio, facilitando la articulación de sus diferentes estrategias de intervención para con la población destinataria de las políticas sociales, en este UT.

### *Integración laboral*

El programa Uruguay Trabaja se define como un programa socioeducativo que apunta a generar y reforzar competencias para el trabajo, con el horizonte final de que las personas puedan generar de forma autónoma ingresos (por fuera de un programa de empleo protegido). El éxito de este horizonte tiene que ver entonces con la *integración laboral*, entendida como integración en el mercado formal de trabajo, tanto desde una modalidad de trabajo dependiente como independiente, con una inserción duradera en el tiempo y en condiciones mínimas de calidad.

La integración laboral es un concepto relacional, que vincula la oferta y la demanda trabajo. De este modo, al tener en cuenta los posibles obstáculos para la integración laboral es necesario considerar tres aspectos: i) la situación de partida de los participantes de UT en cuanto a formación, competencias y habilidades para el trabajo, trayectorias laborales previas, y situaciones de partida a nivel personal y

---

salud (diagnósticos y tratamientos oftalmológicos y odontológicos) se encuentran lejos del nivel de cumplimiento. (Ver Informes Mides 2017-2018). En los relatos de los entrevistados se da cuenta de algunas barreras que presentan las instituciones y servicios de carácter universal para población en situaciones de vulnerabilidad (tanto burocráticas como de prácticas de discriminación) que podrían explicar en parte estos niveles de cumplimiento de metas. Otra de las razones que subyace tiene que ver con la calidad de los registros de las acciones que aportan a estas metas por parte de los equipos de las OSC contratadas por los convenios. Sin embargo no es posible conocer en qué medida la falta de cumplimiento se debe a estos su registros y en qué medida a dificultades en el funcionamiento real del programa o propias de las instituciones vinculadas a estos componentes.

familiar (cuidados, discapacidades, enfermedades); ii) las restricciones que presenta la demanda del trabajo: su carácter excluyente, las fragmentaciones del mercado de trabajo, la disponibilidad de empleos, y en general las posibilidades que ofrece determinado entorno productivo; y iii) las acciones del programa para procurar acercar a la oferta y la demanda actuando en ambos frentes, pero sobre todo en la oferta.

En cuanto a la situación de partida de los participantes, es posible pensar en dos grandes grupos de factores que determinan la fragilidad de su situación frente al mercado laboral. Por un lado están las condiciones que tienen que ver con la formación y las competencias. Éstas comprenden desde la educación formal, conocimientos específicos y oficios, hasta habilidades y competencias transversales (lo que a su vez incluye las llamadas habilidades genéricas, comunicacionales y sociales). Por otro lado, también existe un conjunto de condicionantes que tienen que ver con situaciones personales y familiares, en las que típicamente entran las tareas de cuidados de personas dependientes, las situaciones de discapacidad, enfermedades, así como otro conjunto de condiciones asociadas a prejuicios y estigmas, que restringen las posibilidades de las personas al momento de participar en el mercado de trabajo (es el caso de personas *trans*, pero de modo genérico también comprende el estigma asociado a la pobreza). Este conjunto de factores está presente, de forma parcial o acumulada, en casi la totalidad de los casos de los participantes de UT. Teniendo en cuenta esto, el diagnóstico de los equipos técnicos indica, explícita o implícitamente, que hay una porción importante de los participantes cuya probabilidad de alcanzar la integración laboral es casi nula.

Es posible identificar en los discursos de los diferentes actores entrevistados, referencias al hecho de que algunos de los participantes de Uruguay Trabaja, por diferentes condiciones, representan una población que encuentra dificultades considerables para poder participar del mercado de trabajo, al punto de que programas como Uruguay Trabaja representan la única alternativa de vínculo con el mundo del trabajo. Esto se evidencia, por ejemplo, para población derivada de los llamados “programas prioritarios” (sobre todo con respecto al programa Cercanías).

Esta consideración general remite a varios de los factores que adelantamos. Uno de ellos, muy presente en los discursos de los entrevistados, refiere a las llamadas competencias transversales, referenciadas en términos de “hábitos de trabajo”. Este es un concepto recurrente entre los actores, sobre todo desde los equipos técnicos, como también desde las instituciones que reciben las tareas operativas. De este modo, se hace referencia a la dificultad fundamental que implica la integración laboral de personas que, o nunca trabajaron, o hace mucho tiempo que no trabajan, y por lo tanto no han desarrollado estos hábitos. Cuando hablamos de competencias transversales también incluimos a las que hacen a las formas de socialización. Según integrantes de los equipos técnicos, parte de la población que participa del programa tiene pautas de relacionamiento violentas e impulsivas, que en términos generales, no son toleradas en ambientes de trabajo formales, por lo que el acompañamiento social se orienta a modificar esta disposición comportamental. En este punto también se hace evidente la influencia de la participación en el programa. Los resultados en ese sentido no solo son destacados por los equipos de las OSC, sino por actores de la comunidad, quienes valoran el papel de re-socializador del programa.

Además de esto, parte de la población de UT, según los mismos referentes de los equipos técnicos, tiene dificultades para poner en valor su propia experiencia (aunque sea fragmentaria y escasa con respecto al mundo del trabajo), y reconocerse a sí mismos sus propias habilidades. Es allí donde el acompañamiento juega un papel importante en el sentido de fomentar el [auto] reconocimiento de las propias competencias.



También son frecuentes y conocidas las restricciones asociadas al género en relación con la integración laboral. Una de sus manifestaciones tiene que ver con las responsabilidades de cuidados de personas dependientes en el hogar. En la medida en que las mujeres son clara mayoría entre los participantes, esto repercute en la dificultad de conseguir el objetivo de la integración laboral.

Otra de las variables que influyen en las posibilidades de participar en el mercado de trabajo es la edad. Ésta opera excluyendo a las personas tanto por “muy jóvenes”, por la falta de experiencia y de disposición adecuada al trabajo (nuevamente el tema de los “hábitos”); como por “muy viejas”, en este caso sobre todo por condicionamientos físicos o por desuso de hábitos.

En relación con los factores que tiene que ver con las condiciones de los participantes, se menciona por parte de los entrevistados factores vinculados al consumo problemático de sustancias, situaciones de violencia doméstica, y problemas asociados a la situación habitacional de los participantes, que desde el punto de vista de los equipos, son prerrequisitos para la participación en el mercado de trabajo.

A modo de síntesis, en relación a las condiciones de la oferta, en las posibilidades de participar en el mercado de trabajo operan factores asociados a las características de los participantes como ser la falta de competencias, o la falta de reconocimiento y auto reconocimiento de las competencias. Estas características se asocian, en los discursos, sobre todo a los jóvenes, identificados con la falta de motivación, pero en general con la idea de que la falta de experiencia en el mercado de trabajo genera carencias en cuanto a “hábitos de trabajo” (por desuso o porque nunca se adquirieron). Además, otras características, en este caso asociadas a las condiciones materiales de vida generan restricciones en los participantes de UT para integrarse al mercado de trabajo: aquí encontramos la situación de mujeres jóvenes con hijos, o personas con problemáticas puntuales que impiden o dificultan el cumplimiento de obligaciones fuera del hogar.

En cuanto a la demanda, el mercado de trabajo se presenta para la mayoría de los actores entrevistados, como una variable de contexto, con posibilidades acotadas y fuertes restricciones. En términos generales, y variando según el caso que se analice, las consideraciones de los entrevistados hacen referencia a las escasas –o nulas - oportunidades de trabajo que ofrece el mercado para la población como la que participa de UT.

Algunos entrevistados dan cuenta del carácter excluyente del mercado de trabajo para algunas minorías, como la población afrodescendiente, los inmigrantes y la población *trans*. En estos casos opera la lógica del estigma social, es decir, ciertas señales que portan los participantes del programa y que se asocian a determinada condición rechazada socialmente.

En términos generales el mercado muestra su carácter excluyente con la población en situación de vulnerabilidad, y uno de los principales filtros que opera tiene que ver con la formación y la capacitación. En muchos casos eso responde a la naturaleza de las tareas específicas para las que se requieren trabajadores, pero otras veces, sobre todo cuando se trata de puestos para trabajadores no calificados, las titulaciones operan como garantía (o por lo menos indicio) de la presencia de competencias transversales en la población que se recluta. Por otra parte, desde el punto de vista de algunos equipos técnicos de OSC, el programa intenta reorientarse hacia la exigencia de mayor formación y capacitación que existe desde el mercado, intentando ofrecer herramientas específicas para facilitar la integración.

A modo de síntesis, según el punto de vista de los entrevistados las condiciones de la demanda son poco alentadoras para el tipo de población como el que participa en el programa Uruguay Trabaja, aunque se

observan claras diferencias entre departamentos. Por un lado Montevideo ofrece mayor cantidad y diversidad de alternativas de empleo; luego Las Piedras, que al encontrarse cerca de Montevideo ofrece la posibilidad de que las personas que residen allí cuenten con la posibilidad de viajar a la capital por algún empleo (con todas las dificultades que esto implica desde el punto de vista de los tiempos y costos económicos directos de los traslados); finalmente el panorama parece muy poco alentador en Treinta y Tres y Minas de Corrales, localidades para las cuales muchos entrevistados se manifiestan categóricos al señalar “que no hay trabajo”, lo que se asocia a la escasa diversificación productiva y al estancamiento económico de esas regiones.

Este panorama, que tiene en cuenta tanto las condiciones de partida de los participantes como las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo, sirve para entender cómo actúa el programa en relación al objetivo de integración laboral, y qué es factible esperar en relación con su consecución.

Ante la perspectiva poco alentadora ofrecida por la gran mayoría de los entrevistados, en cuanto a las posibilidades de los participantes de integrarse al mercado de trabajo, luego de su pasaje por UT, es necesario señalar que desde el programa se han ensayado algunas alternativas con relativo éxito, que intentan vincular capacitaciones específicas con una salida laboral concreta. Este es el caso de los cursos en tisanería y los convenios con hospitales. Luego, también en Montevideo, otra experiencia tiene que ver con convenios que tienen las propias OSC con otras instituciones.

En ambos casos, no son todos los participantes los que acceden a estos puentes con el mercado de trabajo, sino que la OSC realiza una selección de participantes que, según su perfil, cuentan con mejores posibilidades para aprovechar este tipo de oportunidades. Generalmente estos perfiles ponderan la presencia de las llamadas competencias transversales, genéricas y sociales, siendo la preocupación fundamental el potencial de sostener el puesto de trabajo.

Si consideramos el espacio que tiene el programa para poder favorecer la integración laboral, es necesario hacer referencia a las capacitaciones específicas que desde un inicio se incluyeron como componentes del proceso que atraviesan los participantes. En este sentido algunos entrevistados consideran que las capacitaciones se podrían ajustar, de manera de adaptarse mejor a la demanda de trabajo.

Desde una perspectiva enfocada en las trayectorias laborales, las posibilidades de integración laboral fomentadas desde el programa incluyen la generación de ingresos a través del trabajo por cuenta propia. Nuevamente, si se piensa en las condiciones de partida de los participantes, en términos generales se presenta como una alternativa viable para un porcentaje bajo de quienes pasan por la experiencia del programa, en la medida de que se asocia a la presencia de habilidades “emprendedoras”, que pueden llegar a ser incluso más demandantes que un empleo dependiente. Más allá de esta consideración en cuanto a las posibilidades y al alcance de esta alternativa, desde el programa se pretende reforzar con puentes a programas como Cooperativas Sociales, o el Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos. Estas alternativas han funcionado en varios casos, aunque el porcentaje de participantes involucrado es bajo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Según surge del Estudio de Trayectorias Laborales, en el periodo 2008-2014 el 3% de los participantes de UT formaron luego Cooperativas Sociales, mientras que un 1% participó del programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos luego de su pasaje por UT.

Para las últimas ediciones del programa se incorpora la figura del técnico en inserción laboral (TIL), con el fin de facilitar el proceso de egreso del participante, y que éste pueda ser orientado hacia la participación efectiva en el mercado de trabajo, ya sea en calidad de dependiente o independiente. Este técnico se incorpora en la mitad del proceso, y se orienta a trabajar en el proyecto personal de cada participante, específicamente orientado hacia la dimensión del trabajo. La definición que se da en el Pliego de las tareas que corresponden al TIL contempla tanto la oferta, es decir, la intervención con los participantes orientado a reforzar sus competencias, como la demanda del mercado laboral, realizando intervenciones con potenciales empleadores, o contemplando las diferentes opciones que ofrece el entorno productivo para la integración laboral de los participantes<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva de varios entrevistados vinculados al nivel central del programa, en la práctica, el trabajo concreto del TIL es muy variable en cuanto a su calidad en los diferentes territorios, pero en general tiende a poner mayor énfasis en el trabajo con los participantes, relegando en algunos casos el vínculo con el sector empleador o la generación de alternativas de trabajo independiente. La articulación con el mercado de trabajo depende en gran medida de la experticia y de los contactos que maneje el técnico en territorio.

La integración laboral efectiva no sólo está asociada al acceso a un puesto de trabajo, sino a la posibilidad de sostenerlo en el tiempo. En este sentido, además de las competencias reforzadas o desarrolladas, y los aprendizajes que los participantes puedan adquirir a través de las capacitaciones del programa, entran en juego otras condiciones, ya mencionadas, que marcan las trayectorias personales y familiares, como ser situaciones de violencia doméstica, consumo problemático de sustancias, u otro tipo de situación. Los procesos de acompañamiento<sup>5</sup> que lleva adelante el programa, contribuyen a que los participantes puedan en muchos casos compatibilizar sus situaciones personales y familiares con obligaciones fuera del hogar, como ocurre durante el trascurso del programa. Desde el diagnóstico de muchos de los técnicos entrevistados, cuando el proceso de acompañamiento se termina, los obstáculos vuelven a aparecer, e impiden que los (ahora) ex participantes del programa puedan mantener una relación laboral. Este punto de vista es compartido por integrantes de los equipos técnicos pero también por técnicos sociales vinculados a otras instituciones que coordinan con el programa en territorio. De esta forma, parece ser que en la mayoría de los casos, estas situaciones personales o familiares no son solucionadas de forma definitiva, sino que, gracias al acompañamiento y a la flexibilidad del programa, se vuelven compatibles

---

<sup>4</sup> Algunas tareas comprendidas en el rol: “i) Conocimiento de la situación/realidad laboral del territorio abarcando no sólo la localidad donde se ejecuta el convenio. Identificar instituciones, y empresas con las cuales se establezca contacto, relevando la demanda laboral del territorio, así como indagar sobre las oportunidades de trabajo por cuenta propia y diferentes estrategias para la generación de ingresos, tanto en la esfera pública como privada. ii) Identificar las capacidades, potencialidades e intereses de los participantes para lograr su inserción laboral. Elaboración del Proyecto Laboral de cada participante que lo amerite...” (Pliego UT, 2016).

<sup>5</sup> El “acompañamiento social” se define en el pliego del programa de la siguiente forma: “El acompañamiento social es una tarea fundamental a la hora de pensar en el proceso educativo -colectivo e individual- que se propone generar, en tanto eje que atraviesa las diferentes áreas del Programa. El rol del acompañante social está orientado hacia el desarrollo del Proyecto Personal de los participantes. Se entiende por Proyecto Personal el “(...) recorrido que realiza una persona en varias etapas, recuperando saberes, en una búsqueda personal que permita su inserción social o las mejores condiciones para la misma. Este proceso permite integrar capacidades, conocimientos, intereses, aptitudes, actitudes, habilidades, experiencia de las personas y articular con el entorno” (PNUD, Proimujer, Junae: 2009)” (Pliego UT, 2016)

con otras responsabilidades asumidas fuera del hogar. Una vez que finaliza el programa estas condiciones se pierden.

En el marco de esta preocupación generalizada por las condiciones de egreso de los participantes del programa, se viene trabajando desde el año 2015 desde la DINESIL bajo el eje estratégico de fortalecer trayectorias<sup>6</sup>. Esto implica poner en discusión el rediseño de los programas de la DINESIL en el sentido de una apertura con el entorno, facilitando pasajes entre diferentes programas, hacia el mercado de trabajo, y hacia instituciones educativas. En el caso de Uruguay Trabaja esto se refleja en la incorporación y fortalecimiento de la figura del TIL, pero también en facilitar pasajes hacia otros programas de la DINESIL como Cooperativas Sociales, o el Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos<sup>7</sup>. En el mismo sentido se han ensayado experiencias piloto como forma de encauzar y facilitar estos trayectos.

### *Comunidad*

Al referirnos al término “comunidad” estamos aludiendo: a) a las instituciones públicas donde se realiza la tarea operativa; b) a las instituciones públicas locales que no forman parte de la tarea operativa, pero mantienen alguna relación con Uruguay Trabaja o funcionan como un referente institucional para la comunidad; c) a los miembros no institucionales de la comunidad.

El despliegue territorial de Uruguay Trabaja conlleva un conjunto de vínculos con el entorno de la comunidad, que asumen diversos grados de reciprocidad. Uno de los factores claves que determinan la intensidad de los intercambios del programa con la comunidad, es el tamaño de la localidad en que este se ejecuta. En este sentido, la heterogeneidad de los casos analizados se ve reflejada en las diferencias registradas respecto al impacto y visibilidad del programa entre la población local.

Más allá de los resultados tangibles sobre el patrimonio comunitario, propios de la tarea operativa realizada por los participantes en instituciones públicas de la zona, actores del programa se refieren a que en las últimas ediciones se ha puesto énfasis en reforzar sus lazos con la comunidad a través de acciones que mejoren la calidad de espacios con valor social y simbólico para los actores locales.

En términos generales existe una valoración positiva del programa por parte de la comunidad. Los actores comunitarios sostienen que esta valoración se fundamenta en una experiencia cercana al programa y en su componente laboral como principal factor de legitimación frente a la población. De esta manera, el trabajo a realizar en la tarea operativa se percibe como la contraprestación que establece un diferencial entre UT y el resto de los programas del MIDES. La lógica de “recibir sin dar nada a cambio” que supuestamente rige en otros programas, se sustituye en este caso por “aportar algo a la comunidad” a través de la actividad laboral, funcionando como criterio exclusivo de juicio.

La visibilidad del programa tiene mucho que ver con el tamaño de la comunidad que lo recibe, ya que en el caso de las localidades pequeñas los servicios públicos son concentrados y las transformaciones en la

---

<sup>6</sup> Para profundizar en detalles sobre el eje estratégico de trayectorias ver Estudio de Trayectorias Laborales (DINEM – 2017)

<sup>7</sup> Estos trayectos no son nuevos, pero al menos hasta el año 2016 no resultaban significativos en cuanto al volumen de participantes que los recorría, además del hecho de que no había una definición explícita desde la Dirección de facilitar esas trayectorias. (Estudio de Trayectorias Laborales – DINEM 2017)

infraestructura que se generan a partir de la tarea operativa, son registradas por un porcentaje amplio de esa la población residente en el lugar. En el caso de Montevideo, hay coincidencia en marcar el contraste entre el impacto social que se expresa en la gran convocatoria y en los aportes a la infraestructura local generados por el programa, y su escaso nivel de arraigo en la comunidad. La perspectiva sobre esta situación es diferente en los casos de Las Piedras, Minas de Corrales y Treinta y Tres, donde se percibe una mayor integración de UT en la comunidad, marcada por un claro reconocimiento del rol de sus participantes por parte de las instituciones, referentes y vecinos del lugar. Este contexto de cercanía y familiaridad con el programa contribuye a su visibilidad.

La opinión de los referentes institucionales donde se realiza la tarea operativa refleja una valoración muy positiva sobre el programa. No obstante, el personal que pertenece a ellas no está exento de compartir ciertas visiones estigmatizantes alojadas en la comunidad, por lo que este reconocimiento al programa y sus participantes se va forjando en el transcurso del desarrollo de la tarea operativa en la institución.

Finalmente, existe una visión que forma parte del sentido común de una parte de la sociedad, que tiende a culpabilizar a quienes participan de un programa como Uruguay Trabaja por su situación. Esta culpabilización adquiere generalmente la forma de un estigma asociado a un componente actitudinal, que puede traducirse como “escasa disposición para el trabajo”. El programa se encuentra en tensión permanente con esta perspectiva que resulta difícil de desactivar, ya que una vez consolidada se muestra impermeable a los hechos que puedan contradecirla o mostrar su inconsistencia.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene los resultados de la evaluación cualitativa realizada a 10 años del Programa. Dicha evaluación buscaba conocer en profundidad aspectos centrales de la implementación y gestión del Programa y resultados en los participantes y la comunidad a partir del estudio de cinco casos- cinco territorios y convenios- de Montevideo, Área Metropolitana y el Interior del país.

Entre las principales dimensiones que se buscaba conocer está, la gestión del Programa a partir de la articulación entre Organizaciones de la Sociedad Civil, Mides Central y Mides en el territorio desde las Oficinas Territoriales. Estas últimas asumiendo roles de implementación, mediante la articulación intra y extra Mides.

En particular interesaba conocer aspectos como la articulación interinstitucional, la atención integral, el vínculo con el sector productivo de cada territorio y cómo ello se traduce en resultados en los participantes. Dichos resultados están orientados por las metas que se propone el Programa en cada edición desde 2008 a la fecha.

Uruguay Trabaja (UT) es uno de los primeros y principales Programas que se valen de la articulación interinstitucional, lo cual actualmente es una de las características que define a Programas que dieron en llamarse “Prioritarios” por parte del Mides como es el caso de Cercanías, Jóvenes en Red y UCC.

UT tiene su origen en otro de similares características: “Trabajo por Uruguay” (TXU), el cual que se implementó durante el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) entre 2005 y 2007. Ambos tuvieron como antecedentes Programas Sociales de la Intendencia de Montevideo como fueron “Barrido Otoñal”<sup>8</sup> y Jornales Solidarios.

En Trabajo por Uruguay los participantes recibían un ingreso a cambio de una actividad comunitaria. El ingreso que recibían los participantes equivalía a dos Ingresos Ciudadanos y mientras estaban en el Programa no recibían la transferencia del PANES.

La incidencia total de los participantes de Trabajo por Uruguay<sup>9</sup> con respecto a la población protagonista del PANES se estima en 1,3% (Informe perfil de participantes, DINEM) y el porcentaje de hogares que registraron participantes de Trabajo por Uruguay entre los hogares protagonistas del PANES era casi un 6%.

En el año 2008, en el marco del Plan de Equidad y del componente Trabajo Promovido, se crea la Ley Nº 18.240 de Uruguay Trabaja. A partir de allí y como resultado de la experiencia que implicó TXU nace el Programa Uruguay Trabaja, con algunas transformaciones respecto a su antecesor. Se extiende el tiempo de participación en el programa – pasa a ser de 9 meses en los convenios de modalidad ciudad y 6 meses en las localidades-, los participantes dejan de figurar en planillas de trabajo de OSC y pasan a la de BPS. De

---

<sup>8</sup> Actualmente se llama Barrido Inclusivo.

<sup>9</sup> El objetivo general de Trabajo Por Uruguay era *“contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante un programa sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando el trabajo como herramienta de inclusión social”* (DINEM-Evaluación tomado de documentos del Programa. Junio, 2006).

BPS reciben la prestación denominada “Apoyo a la Inserción Laboral” equivalente a 2,35 BPS, lo cual rige hasta la fecha.

En el año 2013 se modifican algunos de los artículos de la ley. Allí se introduce la posibilidad de participar para quienes estuvieron en TXU, o la creación de cupos específicos para poblaciones con vulnerabilidades especiales como ser: personas con discapacidad, población trans, afrodescendientes; y se crean las derivaciones de Programas Prioritarios-Cercanías, UCC, Jóvenes en Red, personas en situación de calle, consumo problemático de Drogas.

En sus primeras ediciones, el perfil de la población que participaba del Programa-de forma similar a TXU-había sido relativamente estable. Se trataba de mujeres de edades medias y de nivel educativo bajo (7 de cada 10 son mujeres y en proporción similar cuenta con estudios no superiores a Primaria Completa). En los últimos años -últimas cinco ediciones del programa- se ha registrado cierta tendencia hacia la captación de mayor cantidad de personas jóvenes (18 a 29 años). Dicho segmento de población pasa a tener una proporción similar a las personas de edades medias (30 a 54)<sup>10</sup>.

El objetivo general que persigue el Programa en la actualidad, con leves modificaciones en las distintas ediciones y las modificaciones a la ley en 2013, es favorecer procesos de integración social, a través de estrategias socioeducativas y a través del trabajo para generar efectos en lo personal, familiar y social.

La evaluación se propuso una mirada histórica del Programa en un recorrido por su forma de gestión y de resultados en los participantes.

El documento se estructura de la siguiente manera: a continuación se describe el Programa, luego se presentan los antecedentes del Programa y sus evaluaciones, los aspectos metodológicos, y seguidamente se presentan los principales resultados en cuanto a Diseño del Programa, Aspectos de Implementación y Gestión del Programa y principales resultados en cuanto a integración laboral y percepciones de la comunidad.

---

<sup>10</sup> El promedio de edad en el conjunto de edades TXU era 36 años. Durante UT la edad media era mayor aunque luego disminuyó. Por otra parte, de manera similar al perfil educativo de participantes UT, 6 de cada 10 participantes de TXU tenían como máximo nivel alcanzado Primaria.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

En la actualidad el Programa se planea como objetivo general: Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora de las competencias de las personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social (Pliego 2016).

Como se mencionó anteriormente pese al transcurso del tiempo y más allá de las modificaciones a la Ley y ajuste de sus objetivos e implementación de sus actividades, la sustancia del Programa no se ha modificado.

A continuación se presentan los Objetivos Específicos según se encuentran especificados actualmente.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

**Favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso, sostenibilidad y circulación en el mundo del trabajo de los participantes.**

Componentes:

1.1. Recuperación de obra pública a través de acuerdos con organismos públicos

1.2 Talleres de Técnicas de búsqueda de empleo; Emprendedurismo y Cooperativismo,

Módulo introductorio de la formación básica para cuidadores.

1.3. Técnico y tallerista para la inserción laboral.

1.4. Capacitaciones específicas en oficios de acuerdo a las demandas de la localidad y oferta educativa existente (COCAP, CETP-UTU)

**Mejorar el nivel educativo de los beneficiarios**

Componentes:

2.1. Nivelación en lectoescritura y cálculo y Apoyo a la acreditación educativa en Primaria

2.2. Acompañamiento Social para la revinculación educativa

2.3. Talleres de Alfabetización Digital

**Fortalecer el conocimiento y ejercicio de los derechos de los participantes**

Componentes:

3.1. Talleres de Promoción y prevención en salud; Derechos laborales y seguridad social; Salud ocupacional y seguridad laboral; y Género.

3.2. Atención en salud bucal, oftalmológica.



3.3. Acompañamiento Social para el acceso a servicios públicos (documentación básica, derechos laborales, a la seguridad social, esparcimiento y recreación).

3.4 Turismo Social.

3.5 Derivación de participantes a distintos servicios (de salud, atención a los que se encuentren en situación de discriminación basada en género, entre otros) instituciones y redes vinculadas a la localidad<sup>11</sup>.

#### POBLACIÓN OBJETIVO:

El Programa está dirigido a personas residentes en el país que al momento de la inscripción sean mayores de 18 años y menores de 65 años, que reúnan las siguientes condiciones, según lo establecido por la ley 18.240 ( modificada el 24 de octubre de 2013):

- Nivel de escolaridad: Ciclo Básico de enseñanza Secundaria o su equivalente incompleto.
- Haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país, por un período de al menos 2 (dos) años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción.
- Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios definidos por el MIDES.

El equipo técnico que implementa el Programa se compone de 1 coordinador, 1 referente de la Tarea Operativa, que va acompañado de un oficial SUNCA, 1 Acompañante Social, 1 Administrador.

En el caso de los grupos de 35 personas son 2 referentes de la tarea Operativa y 2 Acompañantes Sociales<sup>12</sup>.

El procedimiento de ingreso a Uruguay Trabaja ha sido mediante inscripción y sorteo público. Desde 2011 la etapa de inscripción se lleva a cabo mediante sistema informático de Mides en locales previstos por las OSC o facilitados por las oficinas territoriales.

#### METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

Mediante el abordaje grupal, desde el cual se trabaja la realización de las tareas operativas, se realiza paralelamente una intervención en “en clave individual” abordando paulatinamente los proyectos personales de cada participante con el horizonte en la finalización del pasaje por el Programa. Se trabaja mediante acompañamiento social y la elaboración y el seguimiento de un proyecto laboral junto al técnico de inserción laboral (TIL)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> En Anexo puede consultarse las metas que establece el Programa.

<sup>12</sup> En Montevideo los grupos son de 25 personas y en las localidades del Interior de 15.

<sup>13</sup> La incorporación de este técnico con la especificidad en abordar la inserción laboral post programa junto al participante es reciente. Anteriormente quedaba en manos del Acompañante Social.

La Dirección del Programa en particular desde la DINESIL ha apostado en este último período a la conformación de trayectorias sociolaborales en las personas, entendiendo las trayectorias como recorridos o itinerarios por el mundo del trabajo<sup>14</sup> incluyendo también los pasajes por programas de empleo.

Junto con la Tarea Operativa y el trabajo sobre las trayectorias sociolaborales de los participantes, el Programa imparte horas de capacitación –específica y transversal-además de tramitación de documentación básica y controles de salud.

## RECORRIDO HISTÓRICO DEL PROGRAMA UT

En 2005 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se comienza a implementar el Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y con él un conjunto de Programas promocionales<sup>15</sup> que acompañaron la transferencia monetaria que otorgaba el PANES.

Trabajo por Uruguay, programa en el que participó un 6% aproximadamente de los hogares PANES como ya fue mencionado, se inspiró en programas similares implementados por la Intendencia de Montevideo así como por Programas de países de la región pero incorporando improntas propias e incluso superando de debilidades que se entendía tenían aquellos programas inspiradores <sup>16</sup>

Así por ejemplo, en el caso de TXU la Tarea Operativa no funcionaba como una mera excusa para otorgar una transferencia monetaria sino que se pretendía-al igual que en UT- que tuviera valor social. Es decir que dejara algo a la comunidad. A la vez, dicha transferencia luego se transformó en prestación otorgada por BPS dándole una impronta de protección social.

La primera edición de Trabajo por Uruguay se lanza a pocos meses de creado el MIDES en julio de 2005 y comienza con el llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs). Dichas Organizaciones pasaron a ser las socias de MIDES -por entonces de la Dirección de Desarrollo Ciudadano- para la implementación del Programa en todo el territorio nacional.

Se entendía que las OSC no sólo permitirían ejecutar el Programa sino también traer consigo experiencia y conocimiento a través de organizaciones comprometidas con la población más vulnerable y con el cambio social en general, dado que muchas de ellas contaban-y cuentan- con trayectorias de varias décadas en temas sociales.

Trabajo por Uruguay perdura hasta el 2007. Seguidamente se crea la Ley de Uruguay Trabaja en diciembre 2007.

*“En el 2008 era la primera implementación de esa nueva versión del programa y era un momento como de mucho cambio, mucha transformación. Cambio no sólo para el equipo sino también para las Organizaciones de la Sociedad Civil que habían gestionado anteriormente Trabajo por Uruguay (...). El cambio fundamental en este caso es que se convierte en un programa socioeducativo, y la ley lo que*

---

<sup>14</sup> Ver “Estudio de trayectorias laborales”. DINEM-MIDES. Abril, 2017

<sup>15</sup> Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, En el país de Varela yo sí puedo, entre otros-

<sup>16</sup> Principalmente el quedarse meramente con el componente de la transferencia monetaria sin incorporar aspectos socioeducativos que aquí se asumieron como indispensables.

*implementa es el pago de una prestación a través del Banco de Previsión Social que se llama Apoyo a la Inserción Laboral” (Histórica, 1)*

*“No fue sencillo el cambio pero se veía necesario que los participantes dejaran de figurar en planillas de las organizaciones como empleados para pasar a ser sujetos de derecho por el BPS. Pasar por una experiencia socioeducativa-de más larga duración ahora-, y recibir una prestación por BPS. Para algunos de los entrevistados estos cambios le quitaban el carácter asistencial que tenía en sus orígenes al reconocer derechos en los participantes.” (Histórica, 1)*

*“Uruguay Trabaja, que surgió de un aprendizaje, y aprendizajes siguen habiendo, y entonces se sigue transformando el programa a partir de la propia reflexión, evaluación, acumulaciones que se van dando” (Histórica, 2)*

Como señalaba un entrevistado el programa se transformó a lo largo de estos diez años (cambios administrativos y cambios de impronta en términos de política social y de orientación de derechos ciudadanos), pero claramente el país y la población también lo hicieron como se observa en los indicadores que se presentaron anteriormente.

Hay acuerdo en que a partir de 2008 y en los años siguientes las personas que llegaban al programa eran aquellos que no habían podido reponerse del golpe de la crisis y que fueron acumulando varias vulnerabilidades. Personas con analfabetismo, situación de calle, problemas de salud mental, violencia doméstica, etc.

*“Yo me acuerdo que en los últimos tiempos en los que estuve en el programa lo que estábamos empezando a ver era que los que se anotaban eran otra población diferente (...) eran personas a las que les costaba mucho más mantener su permanencia en el programa. Eran muchas personas en situación de calle a las que les costaba cumplir con el día a día, requerían como otro pensar del programa. No presentaban las mismas características de los primeros años, personas que venían con cierta cultura del trabajo, venían del desempleo pero pensábamos que era más por un tema de crisis que se había vivido años atrás y estos eran diferentes” (Histórica, 3)*

*“...de repente en el primer año, en el 2008, no era muy diferente al 2005, 2006, 2007, pero en la medida que fueron avanzando los años (...) ahí empieza a visualizarse cada vez más el cambio del perfil de la población (...) veníamos de una época de crisis, entonces encontrábamos personas que habían sido trabajadores a lo largo de toda su vida activa pero por la coyuntura del país en los últimos dos años estaban sin empleo, entonces había un volumen importante de población (...) Entonces empezaron a quedar para atender en el programa el núcleo duro, aquellas personas que habían estado toda su vida en la informalidad o que no habían tenido trabajo. Entonces ahí empezaron a aparecer cada vez más jóvenes porque no tenían su primera experiencia laboral entonces se inscribían y cumplían el requisito de no tener aportes, muchas mujeres, y después también no teníamos la población del medio, teníamos gurises jóvenes y después teníamos adultos, personas entre 50 y 65 años que también ya habían perdido su empleo y no habían podido aportar en el último tiempo” (Histórica, 1)*

Estas citas muestran los cambios percibidos por técnicos de Mides en la población que fue pasando por el Programa. Claramente parece identificarse dos momentos diferentes: los años que vieron surgir el PANES y a TXU, con un tipo de gestión y visión del Programa, y los años posteriores a 2007 con un recambio en el perfil de los participantes, que como se adelantaba, parecerían ser un núcleo más vulnerable que no

habían podido reponerse con la mejora del contexto económico del país y que por el contrario habían acumulado daños de diverso tipo vinculado a diferentes carencias materiales y simbólicas.

En 2008, con la creación del Plan de Equidad y en el marco de los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social, se instala Uruguay Trabaja como uno de los subcomponentes del Trabajo Promovido<sup>17</sup>.

Desde una perspectiva de la protección social, como señalaba uno de los entrevistados, Uruguay Trabaja vino a cubrir una franja etaria que quedaba desprotegida entre las políticas de atención a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención a la vejez: la franja etaria que va de los 18 a los 64 años.

*“Esta malla o red de asistencia social debe dar oportunidades y crear vías de pertenencia y participación para que las familias y los individuos puedan ejercer sus derechos ciudadanos y disfrutar de una calidad de vida digna. El fortalecimiento de la Red de Asistencia, en un país que, difícilmente, en el corto y mediano plazo podrá resolver problemas estructurales de trabajo, se constituye en un mecanismo de protección y de redistribución indispensable”* (Plan de Equidad, 2008: 28)

El Plan de Equidad señala que Uruguay Trabaja debe tener las siguientes condiciones:

En primer lugar se asienta en tres pilares, a saber: 1) el Desarrollo de actividades de valor público las cuales generan un ingreso para los participantes. Dicho ingreso corresponde a una transferencia monetaria a cargo del BPS. El monto corresponde a 2.35 BPC; 2) desarrollo de programas de promoción social a los y las participantes mediante la atención de aspectos personales y familiares que dificultan el ingreso al mercado de trabajo (organización familiar, violencia doméstica, conductas adictivas, problemas de salud, ejercicio de derechos) (A cargo de MIDES); 3) desarrollo de programas de capacitación laboral y apoyo a opciones productivas (a cargo de la DINA/MTSS – JUNAE)<sup>18</sup>.

Se menciona como Instituciones públicas prioritarias a ANEP, MSP, INAU e Intendencias Municipales. En términos de diseño se trata de un programa de trabajo transitorio en el cual se realizan trabajos de valor público en escuelas, liceos y policlínicas de 30 horas semanales por un período de 9 meses. Paralelamente cuenta con un acompañamiento social para generar procesos de integración social al mundo del trabajo. Los participantes tendrían cobertura asistencial de ASSE, y cobertura de BSE y aportes.

Se establece la meta de 20% de Inserción Laboral ya sea a través del empleo formal o en el marco de emprendimientos o Cooperativas Sociales. La cobertura es nacional, tanto para las capitales departamentales como para localidades con menos de 5.000 habitantes.

La estimación de la población objetivo del Programa, que surge de la medición de los criterios de ingreso al Programa, indican que entre 2011 y 2016 la cantidad de personas potencialmente destinatarias del Programa fue entre 102.208 y 42.441 respectivamente<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> El otro subcomponente es “Incentivo a la Contratación” ejecutado por DINA/MTSS como Objetivo Empleo.

<sup>18</sup> Refiere al Programa Objetivo Empleo que surgió paralelamente a Uruguay Trabaja con el cual se esperaba dialoguen en términos de construir trayectorias en las personas ingresando por uno de estos programas (en general UT) transitando luego por otro (OE) que le otorgaría herramientas complementarias que permitirían reforzar y ampliar los aportes de la primera experiencia.

<sup>19</sup> Variables consideradas en la medición: personas de entre 18 y 65 años, con educación menor a 9 años, desocupados-primera vez y propiamente dichos-, más ocupados que no aportan a la jubilación e inactivos por

Dicha información es utilizada por el Programa para distribuir los 3000 cupos en todo el territorio. Los 3000 participantes por edición, da un total de 27.000 participantes entre 2008 y 2016<sup>20</sup>.

A los que se agregan 15.449 cupos entre 2005 y 2007 (Uruguay Trabaja-Dirección de desarrollo Ciudadano, s/f). Es decir, entre 2005 y 2016 pasaron por TXU y UT un total de 42.449 personas aproximadamente.

Como se mencionó antes, en las últimas ediciones los participantes jóvenes (18 a 29 años) han ganado peso relativo en el total de participantes llegando a ser 4 de cada 10.

Los 3000 cupos por año son administrados en territorio por 119 convenios llevados por 40<sup>21</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el gráfico que sigue se visualiza los datos de pobreza en personas entre 2006 y 2016. Este dato importa en tanto contexto para entender la demanda del Programa. Si bien uno de los requisitos de ingresos es la vulnerabilidad socioeconómica y no la pobreza, ambas condiciones se relacionan. Allí se observa que si bien la pobreza se redujo en el período (de 32,6% a 8,4%) la voluntad de participar en el Programa- a través de la cantidad de inscriptos referida anteriormente- no disminuyó, de hecho uno de los valores menor de la serie, en términos de pobreza en personas, de 9,8% en 2016, convive con el mayor nivel de inscriptos al Programa. Este dato requeriría de una profundización e interpretación especial que dejamos para otra oportunidad pero vale tener presente cómo han evolucionado ambos indicadores en el período en que se ha implementado el Programa.

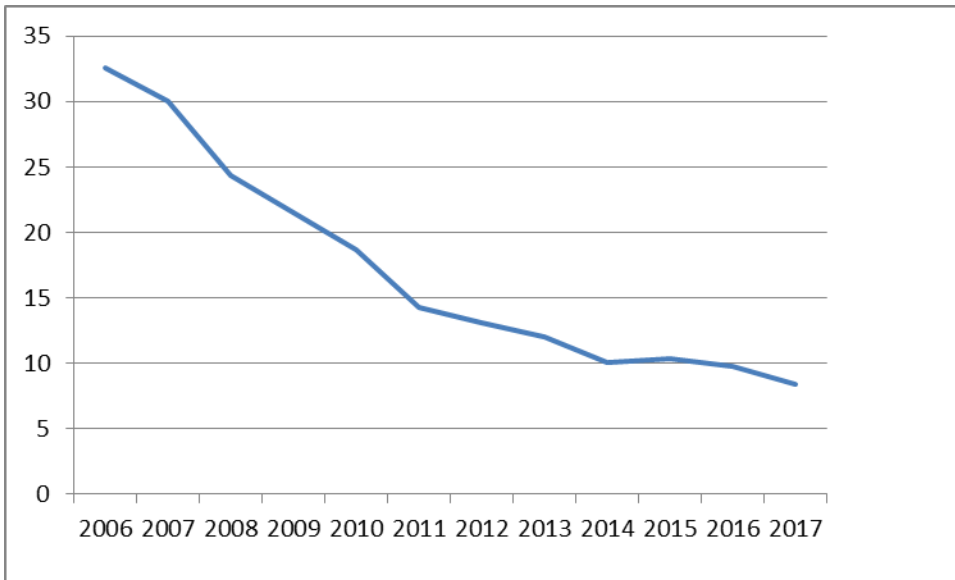
Gráfico 1: Incidencia de la pobreza en personas. País Urbano (2006-2017)

---

quehaceres del hogar y estudiantes. Se considera que residan en hogares que no superen el umbral AFAM-PE (específico para Montevideo e Interior). No se considera a personas que cumpliendo alguna de las anteriores condiciones cobren pensiones o jubilaciones. En el período en consideración se introduce en 2013 el control de cantidad de integrantes del hogar en el umbral de ingresos y pasa de tomarse los ingresos en valores corrientes a valores constantes. En la variación de la cantidad de personas en el período intervienen tanto aspectos de medición como cambios en el contexto macro social y económico. Entre los primeros se encuentran los mencionados además de posibles interferencias de cambios en el formulario de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) en los indicadores de Educación.

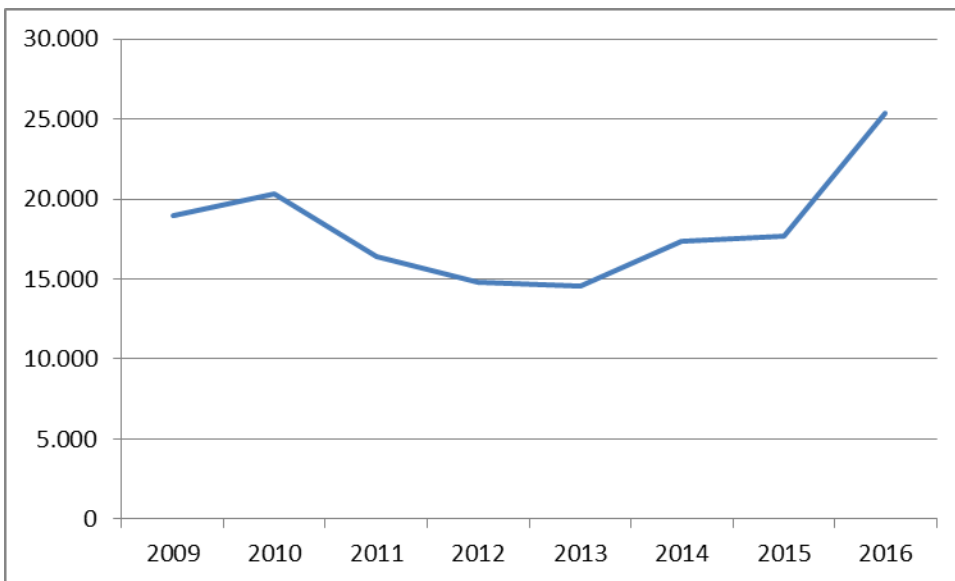
<sup>20</sup> Como piso dado que en 2009 hubo un llamado adicional y a partir de 2014 se agregan los cupos específicos. Por otro lado es necesario tener en cuenta que los 3000 cupos pueden no cubrirse en su totalidad así como hay participantes que se desvinculan antes de que finalice el Programa.

<sup>21</sup> Dato correspondiente a 2017.



Fuente: Observatorio Social con base a ECH-INE (2006-2017)

Gráfico 2: Inscriptos al programa (2009-2016)



Fuente: Monitoreo con base en datos SMART (2009-2016)

En 2009, primer año que se cuenta con datos de inscripción, fueron 19.000 las personas inscritas al programa. Luego rondaron las 15.000 o 20.000 personas llegando a más de 25.000 en 2016.<sup>22</sup> El total de inscriptos en las ediciones 2011 a 2016 asciende a más de 128 mil personas<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> En 2017, las inscripciones 1 y 2 (a Octubre de 2017) registraron 22.274 postulantes. Este subtotal de 2017 se ubica como el más alto de la serie luego de los más de 25 mil inscriptos de 2016.

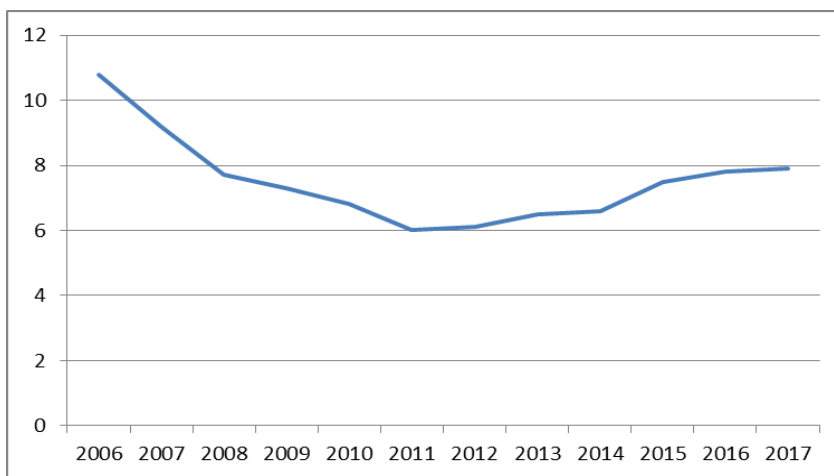
<sup>23</sup> Llega a más de 150.000 si se agregan los inscriptos de 2017.

Los años 2010 y 2016 superan las 20 mil personas inscriptas. Los años intermedios son semejantes entre sí. En 2012 y 2013 en torno a los 14.000 inscriptos y en 2014 y 2015 en torno a los 17000.

La distribución de inscriptos por departamento muestra el contingente ampliamente mayor de postulantes en Montevideo (entre 3000 y 5000) al que le sigue Canelones (entre 2800 y 3500). Asimismo indica un mayor número de inscriptos en 2016 respecto a 2011 en todos los departamentos tal como se veía en el dato total. La excepción es Florida (238 inscriptos en 2016 y 398 en 2011).

Si se observa la evolución de la Tasa de Desempleo, que varían en el período entre 10,8% en 2006 y 7,9% en 2017), es más consistente con la evolución de los inscriptos, a diferencia de lo que sucedía con la evolución de la pobreza.

Gráfico 3: Tasa de Desempleo. Total país (2006 al 2017)



Fuente: Observatorio Social con base en ECH-INE (2006-2017)

Cuando en 2013 la tasa del desempleo se ubica en uno de los pisos de la serie (6,5% a excepción de 2011 donde la tasa de desempleo se ubica en 6%), se observa también el piso en la cantidad de inscriptos (14.541). De la misma forma cuando el desempleo comienza un ciclo de ascenso en 2015 también se produce un aumento importante de los inscriptos al año siguiente con el registro más alto de la serie de 25.332 personas para participar del Programa.

Otro dato de contexto, que resulta importante para entender la demanda del Programa, es el de calidad del empleo.

Mientras entre las personas ocupadas que no son pobres, algo más de una quinta parte (22,4%) no está registrada en la Seguridad Social, entre los ocupados pobres el No registro asciende a 7 de cada 10 (70,9%). La relación es similar si se observa el subempleo (7,4% y 27,2% no pobres y pobres respectivamente). Para ambos indicadores la situación de las personas pobres es más de tres veces peor.

Tabla 1: Indicadores de la calidad del empleo para todas las personas ocupadas por situación de pobreza según área geográfica (%) – 2017

	No registro a la seguridad social			Subempleo		
	Total	Encima LP	Debajo LP	Total	Encima LP	Debajo LP
<b>Total país</b>	24,7	22,4	70,9	8,3	7,4	27,2
<b>Montevideo</b>	16,9	13,7	60,9	7,0	5,9	22,0
<b>Interior total</b>	30,3	28,4	84,8	9,3	8,4	34,3
<b>Localidades de 5.000 + hab.</b>	29,8	27,8	85,0	9,7	8,8	35,6
<b>Localidades de menos 5.000 hab.</b>	34,4	32,1	83,1	10,4	9,4	32,3
<b>Zonas rurales</b>	27,3	26,5	...	4,1	...	...

Fuente: INE. Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2017.

La dinámica y evolución de algunos indicadores del mercado de trabajo y de las condiciones de vida de las personas en el Uruguay de los últimos permitirían comprender el espacio social donde viene a intervenir esta política social. En el siguiente apartado se repasará alguno de los resultados obtenidos a partir de algunas de las evaluaciones realizadas que constituyen un antecedente de la presente evaluación.

## ANTECEDENTES DE EVALUACIÓN

En 2009 se realizó la primera evaluación de Uruguay Trabaja realizada por DINEM-MIDES si bien ya se contaba con evaluaciones cualitativas y cuantitativas de Trabajo por Uruguay.

La evaluación de UT buscó dar cuenta de resultados en las principales dimensiones en las que buscaba incidir el programa (aprendizaje de oficios; manejo de informática, derechos y ciudadanía activa; mejora de autoestima y aumento de redes vinculares).

Se implementó una encuesta con dos mediciones una al “Ingreso” y otra a la “Salida” del Programa, y se compararon los resultados de forma descriptiva. No se trató de una evaluación de impacto pero sí se aplicaron técnicas estadísticas para la búsqueda de algunos resultado como los factores determinantes en el aprendizaje de oficios y de informática y un índice de empleabilidad.

Entre los principales resultados se destaca:

- ✓ Mientras 48% de los participantes no sabía ningún oficio antes de ingresar a UT, después del Programa, el porcentaje de participantes en esta situación se reduce a 17% lo que responde a las capacitaciones específicas recibidas. El tipo de oficios que dicen haber adquirido son: Albañilería/ Construcción; Pintura y Carpintería.
- ✓ En el análisis de determinantes del aprendizaje de un oficio, para quienes no lo tenían al inicio del Programa, se encontró que las variables que fueron estadísticamente significativas al modelo fueron: sexo (ser mujer) y edad (tener entre 30 y 49 años). En este sentido, Ser mujer y tener entre 30 a 49 años aumentaba la probabilidad de aprender un oficio en UT, dado que no se tenía un oficio al inicio del Programa.
- ✓ El Nivel de Manejo de PC en los participantes se reduce el nivel de “No Manejo”, mientras se incrementan los niveles de “Manejo básico” y “Buen Manejo”, al comparar PRE-UT y POST-UT. El mayor cambio se observa en el nivel “No manejo” el cual se reduce más de tres veces: de 72% a 21%.



- ✓ Los participantes de menos edad, los de puntaje más bajo en sus condiciones estructurales de vida, y que no trabajaban en los 6 meses anteriores al Programa, muestran mayor probabilidad de aumentar su “empleabilidad”, respecto a los de más edad, peores condiciones de vida y que realizaban algún trabajo informal antes de UT.

La última evaluación realizada del Programa tuvo lugar para conocer los primeros desempeños de la implementación de los cupos específicos y derivaciones tras la modificación de la Ley en 2013. De dicha evaluación cualitativa surge como principal resultado lo siguiente:

- ✓ Valoración positiva, de los actores involucrados, sobre la posibilidad de que se integren cupos específicos en UT si bien se visualiza que hubiera sido necesario acompañar dicha incorporación con cambios en el diseño del Programa. Uno de los puntos críticos es la inserción laboral post programa para ciertas poblaciones, es decir, la inserción ya era dificultosa para el común de los participantes volviéndose aún más difícil para la población derivada y de cupos especiales.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN

Se optó por una metodología de Estudios de Caso que, centrada en la técnica de la entrevista semi-estructurada y la observación -no participante-, permitiera conocer en profundidad la llegada del Programa y sus resultados en el territorio, en particular en algunas dimensiones centrales del Programa y en otras no abordadas por investigaciones anteriores como ser los resultados para la “comunidad” donde interviene UT (ya fuera ésta una institución o un espacio público).<sup>24</sup>

Los criterios que se tomaron para su selección fueron los siguientes:

1. Territorio. Con dos cortes que conformaron 4 casos: Montevideo (2) – Área Metropolitana (1) Interior (1) /Pequeñas localidades (1).
2. Características de las OSC en cuanto a su trayectoria en el Programa.
3. Involucramiento de las OSC en relación a los componentes del Programa.
4. Involucramiento de la OTE con instituciones, apoyando la gestión del Programa.
5. Características de la capacitación.

Los casos seleccionados fueron resultado de distintas instancias de intercambio y discusión con el equipo de dirección de la División de Trabajo Protegido, la dirección de Uruguay Trabaja y la Secretaría Técnica de

---

<sup>24</sup> “En Ciencias Sociales, el estudio de caso es una estrategia de investigación que se centra en la comprensión de las dinámicas que se presentan en escenarios particulares (Eisenhardt, 1989). Se espera que abarque la complejidad de un caso particular (...). El propósito de los estudios de caso es variado: brindar una descripción, verificar una teoría existente o bien generar teoría (Eisenhardt, 1989) (...). Los estudios de caso incluyen organizaciones, procesos, programas, barrios, instituciones y eventos entre otros. Se opta por el estudio de caso como estrategia de investigación cuando: a) la pregunta gira en torno al cómo y al por qué; b) el investigador tiene poco control sobre los eventos y c) el foco se encuentra en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real (...)” Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social”. Pablo Forni. Miriada. Investigación en Ciencias Sociales. Indizada en Dialnet. MIRÍADA. Año 3, No. 5 (2010) p. 61-80 <http://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/5/153>

DINESIL sobre cuáles serían los casos concretos más adecuados para incorporar a la evaluación dadas las definiciones establecidas por la metodología adoptada.

Vale recordar que de ningún modo estos casos son representativos de los más de cien convenios que involucra la implementación del Programa, pero que el estudio de algunos de ellos aspira a arrojar luz sobre algunas dinámicas y resultados del Programa que se entendieron importantes y que quizás en un futuro se pueda profundizar.

## DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS CASOS LUEGO DE SU SELECCIÓN Y RELEVAMIENTO

### Área Metropolitana

Uno de los cinco convenios que formaron parte de la evaluación, corresponde al Área Metropolitana. Fue elegido por la particularidad organizativa del Equipo Técnico (se trata de una Cooperativa de Técnicos), y por el alto involucramiento y el liderazgo de la Oficina Territorial apoyando al Equipo en el Territorio.

El equipo técnico de la Cooperativa cuenta con experiencia de trabajo en Programas Mides. Algunos de ellos estuvieron en programas como Rutas de Salida y Uruguay Integra. Por otra parte, la cooperativa comenzó a administrar un Socat recientemente.

Otros actores en el territorio (ej. Directora Departamental, Jefe OT) tiene una muy buena valoración del trabajo en la implementación de UT, y también el Equipo califica como muy bueno el relacionamiento con Mides central (principalmente desde la supervisión pero no sólo) y con Mides en el territorio. A su vez, hay una muy buena valoración del trabajo de la OSC por la directora departamental. Entiende que el trabajo del Equipo está mediado por la OT y la articulación entre ambos actores sería adecuada en el momento actual del programa pero sería necesario un mayor vínculo pensando en el futuro.

En síntesis, en este territorio se combina la implementación por parte de un Equipo (en este caso perteneciente a una cooperativa), con la presencia de una Oficina con similar impronta en términos de compromiso con el Programa. Estas características facilitan la llegada del Programa al territorio favoreciendo también la concreción de los objetivos. Ciertamente, los logros finalmente obtenidos no sólo van a depender de estos aspectos pero sin duda imponen unas condiciones adecuadas.

### Montevideo

Los dos casos de Montevideo se tratan de convenios gestionados por organizaciones de amplia experiencia en la implementación de programas sociales, si bien cada una tiene su impronta. Se caracterizan, al estar en Montevideo, en que la OT tiene menor presencia que en los convenios del Interior del país dado que su función la cumple Mides central. De todas maneras los casos de Montevideo no son homogéneos, sobre todo se diferencian en las propuestas y modalidad de trabajo de cada OSC y en particular en su modo de articular temáticas propias de UT con las de otros programas sociales que también implementan.

Es decir, en estos casos hay buenas condiciones en la gestión de las OSC y mucha experiencia en la implementación de este y otros Programas, al tiempo que parece haber cierta ausencia de las OT como representantes del Mides en el Territorio que se compensa por la presencia de la centralidad.<sup>25</sup>

#### Interior (ciudad y pequeña localidad)

Del Interior del país fueron incluidos dos convenios: uno de una ciudad capital del centro-este del país y otro de una pequeña localidad de nor- este del país.

Como se mencionó, en el interior del país las Oficinas Territoriales de Mides tiene una incidencia mayor en la implementación del Programa. No sólo se ocupan de aspectos logísticos como en todos los convenios (ej. implementación de inscripciones al Programa), sino que intervienen con una presencia más activa en las articulaciones con las distintas instituciones involucradas.

La OSC que lleva adelante el convenio en la pequeña localidad del noreste del país (Interior 1) tiene su impronta en el origen y rol participativo de quien dirige la OSC según fue señalado en las entrevistas. Al igual que otros casos, el equipo técnico cuenta con experiencia de trabajo de varios años con otros Programas Mides. Otra particularidad es que el Equipo no se ha modificado en varios años (a diferencia del otro caso (Interior 2) donde una de las debilidades es la movilidad del Equipo). Su trabajo es muy bien valorado por actores locales Mides (en especial Director departamental) En este convenio se destaca el ejercicio de los roles de coordinación y acompañante social.

En el otro caso del Interior (Interior 2) también se da una buena articulación entre los actores locales (Director Departamental, Jefe OT) y el equipo técnico. Sin embargo, a diferencia del resto de los convenios estudiados, en este caso existen diferencias entre la supervisión y el Equipo Técnico que se vincula a las diferencias entre lo planificado y los por el Programa a nivel central y los logros del convenio en relación a los participantes.<sup>26</sup>

En estos dos casos del Interior se observa: uno de ellos con una gestión compartida entre el Equipo Técnico y Mides en el Territorio y con buena comunicación con los actores locales; y en el otro caso si bien hay una gestión compartida, existen dificultades de comunicación y visión del Programa como ser la discordancia entre lo que se espera del programa a nivel de diseño y las posibilidades y limitantes a nivel local que entienden existen quienes deben concretar ciertas metas.

Claramente, y a modo de hipótesis, además del desempeño de los actores en la bajada del Programa al territorio interfieren las variables de contexto, en este caso las oportunidades locales. En el Interior del país existen mayores restricciones en los recursos y demanda local de empleo en relación a Montevideo lo

---

<sup>25</sup> De todas maneras cabría preguntarse si es el “modelo” esperable, o sería deseable un mayor involucramiento de las Oficinas Territoriales teniendo en cuenta la descentralización como eje estratégico del Mides para el actual gobierno. Desde los otros actores las expectativas son de una mayor participación de las Oficinas

<sup>26</sup> A modo de ejemplo, aparecen diferencias en torno al trabajo con los proyectos individuales de los participantes post-Programa. Desde el Equipo Técnico se entiende que hay grandes limitantes en el escenario local para ofrecer oportunidades laborales a los participantes (el factor desarrollo local o “demanda” como lo hemos llamado en otros estudios no es menor teniendo en cuenta la necesidad de oportunidades de empleo para concretar ciertos objetivos del Programa). Desde la supervisión se observa que no se aprovecharían otras alternativas que ofrece el Mides como salidas laborales o construcción de trayectorias laborales para participantes Mides.

cual condiciona el logro de ciertos objetivos como ser la inserción laboral post programa y esto ha sido una constante en el escenario de funcionamiento del Programa a lo largo de estos 10 años<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Algunos entrevistados recordaban que donde funcionan sus convenios demanda local se limita actividades agropecuarias con escasa contratación de mano de obra además de alguna otra actividad poco significativa en los mismos términos.

## PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A continuación se presentan los principales resultados de la evaluación en torno a los objetivos que orientaron la investigación: describir el diseño y funcionamiento del Programa en términos de modelo de gestión y despliegue en el territorio, y conocer resultados del Programa desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados, fundamentalmente en torno a dos ejes: integración laboral y relación e integración comunitaria del programa.

### I. MODELO DE GESTIÓN Y DESPLIEGUE EN EL TERRITORIO

La pregunta que orientó la investigación en torno a la dimensión Modelo de Gestión del programa fue la siguiente: *¿Bajo qué circunstancias de funcionamiento (rasgos del territorio, red de actores, liderazgo del programa, trayectoria de OSC, demanda local), Uruguay Trabaja ha logrado determinados resultados en los participantes y en la comunidad?*

En términos de objetivos, la evaluación se propuso describir dicho modelo (o modelos) de gestión del programa y su despliegue en el territorio. Esto suponía ir más allá de lo especificado en los documentos de diseño del programa y conocer los mecanismos de llegada a los distintos territorios desde el análisis de la mirada de quienes participan en la tarea, es decir los propios actores<sup>28</sup>.

Hasta aquí se ha hecho referencia a nociones como modelo de gestión y despliegue territorial sin recurrir a una definición explícita. Sin embargo en este punto es necesario incorporar algunos conceptos que orienten y ordenen el análisis.

Se entenderá la gestión del Programa como *la manera en que se estructuran los diversos componentes del programa y la dinámica de los actores, funciones y procesos que buscan dar cuenta de las metas de producción e impacto, planteadas* (CEPAL, 2005).

El proceso de gestión, siguiendo la misma conceptualización, involucra a la organización, la dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas.

La organización del programa alude a su estructura, a lo estático (en este caso a los componentes), mientras el modelo de gestión a lo dinámico: la dirección y la ejecución, lo cual además involucra a la cultura y clima organizacional. Tiene por componentes los procesos, las funciones y el contexto (CEPAL, 2005)

#### DISEÑO DEL PROGRAMA

---

<sup>28</sup> Vale tener en cuenta, como ya fue señalado, que Uruguay Trabaja es uno de los programas sociales que nacieron junto con el Mides y que muchos de los problemas que supone el despliegue de un programa en todo el territorio nacional, trasciende a la responsabilidad exclusiva del programa, y depende del despliegue institucional de todo el Ministerio, e incluso de otras instituciones públicas (por ejemplo aquellas que coordinan con UT por los diferentes componentes).

El programa se estructura, como ya fue señalado, en torno a cuatro ejes principales: integralidad, participación, interinstitucionalidad, y descentralización (Uruguay Trabaja, 2008). Dichos componentes podrían entenderse como los principales pilares del modelo de gestión del Programa.

La *integralidad* refiere a la atención multidimensional a los participantes, que no sólo incluye la transferencia monetaria sino el abordaje de un conjunto de problemáticas que hacen a las necesidades de las personas (conocimiento de derechos, capacitaciones transversales y específicas, salud, acreditaciones en la educación formal).

La *participación* es la estrategia desde donde funciona el Programa para el fortalecimiento de los derechos y el ejercicio ciudadano. La participación es el punta pie inicial para la conformación de grupos de trabajo y socialización donde transcurre día a día la experiencia socio-educativa de las personas.

En tercer lugar la *interinstitucionalidad* está dada a través de la articulación y cooperación de diversas instituciones públicas, de la sociedad civil, sindicatos y redes locales.

Por último la *descentralización* de Mides en el territorio nacional, de la cual depende la posibilidad de llegada del Programa a los diversos puntos del país.

Una de las principales tensiones que enfrenta el Programa al momento de definir su cometido principal, es si se trata de un programa socioeducativo o sociolaboral. Esta parece ser una tensión del programa desde su diseño original. En el marco del Plan de Equidad, a partir de 2008 desde su componente Trabajo Protegido” se establece que tiene por objeto “*promover el trabajo en tanto factor socioeducativo*” (ley Nº 18.240).

La denominación del programa, la centralidad que ocupa la tarea operativa, las capacitaciones específicas, la salud bucal y la meta de inserción laboral que se plantea, son algunos de los principales factores que hacen pensar en un programa sociolaboral, con fuerte énfasis en mejorar la “empleabilidad” de los participantes. Sin embargo, es frecuente presentar el Programa desde su función de re-socialización de las personas, donde desde el encuentro cotidiano con otros, se habilita un recorrido hacia la reconstrucción de lazos sociales, donde la tarea operativa se convierte en una excusa para fortalecer el vínculo social en los participantes.

El artículo 7 de la Ley que crea el programa, establece que los participantes realizarán “trabajos transitorios (...) como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral inherentes al Programa”. Continúa con que las tareas revisten naturaleza socioeducativa y que en ningún caso existe una relación laboral o funcional con los organismos involucrados.

Es decir, menciona dos aspectos del programa. Lo que corresponde a un proceso pedagógico como es la experiencia del trabajo transitorio y la inserción laboral transitoria que supone la participación en el programa.

Desde la DINESIL, más allá de que el objetivo último se plantee en relación a la integración laboral y la inclusión social de los participantes, el objetivo primario tiene que ver con un cambio en la subjetividad de los participantes a través del desarrollo de competencias en sentido amplio:

*“Yo creo que el principal objetivo que tiene Uruguay Trabaja es en primer lugar la búsqueda de cambios sustantivos en la subjetividad de las personas que hacen posible pararse distinto frente a la oportunidad de estar con mayores fortalezas desde el punto de vista de sus capacidades, para mejorar las estrategias de generación de ingresos, fundamentalmente es eso...”* (Directora de DINESIL)

Paralelamente algunos de los cambios fundamentales que se han dado en el diseño del programa están orientados en este sentido. Por ejemplo, la eliminación del premio a las OSC según la cantidad de inserciones laborales logradas en los tres meses siguientes a la finalización del programa, y la posterior incorporación del técnico en inserción laboral (que pese a tener cierta orientación hacia operar con la demanda de trabajo, intenta intervenir en el desarrollo de competencias de los participantes).

Otros de los cambios como la inclusión de las cuotas a poblaciones específicas y las derivaciones de programas a partir de 2013 puede entenderse que incorporaron mayores dificultades a la meta global de inserción laboral dadas las dificultades adicionales en estos casos si bien formalmente abre la posibilidad a nuevas inclusiones.

#### COMPONENTES DEL PROGRAMA.

Con la expresión “articulación por componentes” nos referimos a las coordinaciones que se establecen desde el programa con las instituciones que aportan al desarrollo de las principales prestaciones que ofrece o vehiculiza el programa, a saber: salud bucal, capacitaciones, acreditación educativa, y alfabetización digital. Esto incluye un acuerdo inicial que se renueva edición tras edición, en el que se define a grandes rasgos las características de la participación de las instituciones y la manera en que ofrecerán las prestaciones. En el caso del componente de salud bucal, se establece un convenio con ASSE por un lado, y con la Intendencia de Montevideo y la Facultad de odontología por otro; para el componente de alfabetización digital la articulación es con el Ministerio de Educación y Cultura; y para las capacitaciones y la acreditación de saberes con UTU. A su vez se consideran como componentes del programa la prestación “apoyo a la inserción laboral”, y la tarea operativa.

#### 1. APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL

En el marco del programa, los participantes reciben una prestación denominada “Apoyo a la Inserción Laboral”. Dicha prestación está establecida en el artículo 8 de la Ley del programa. Dicho artículo establece:

*“El “Apoyo a la Inserción Laboral” es una prestación que reciben los beneficiarios del Programa, a mes vencido, por un monto máximo equivalente a BPC 2,35 (dos con treinta y cinco bases de prestaciones y contribuciones) por mes, durante un período de hasta nueve meses y mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias.”* (Ley 18240)

Pese a no tener una naturaleza salarial, la prestación genera aportes jubilatorios, y subsidios por maternidad y enfermedad.

Algunos de los entrevistados históricos del Programa se refieren a la novedad y particularidad en el contexto regional de estas características del Programa, al trascender la mera transferencia monetaria no

contributiva y pasar a ser una prestación social y de esta forma la conciben como un “híbrido” entre transferencia y prestación.

*“A mí en lo personal [el subsidio] me pareció una herramienta interesante, porque que no exista. Los que se nos decía, incluso me acuerdo que vinieron de algún organismo internacional y cuestionaban el tema de la prestación porque no les parecía que fuera una prestación, pero tampoco era una remuneración y decían que no existía en ninguna parte del mundo, no el programa, sino la prestación. (...) A mí me parece que el tema de la prestación estaba bueno porque por un lado le quitaba determinado poder que podía quedar en manos de la OSC, porque en un inicio eran sus trabajadores, y al ser una prestación pero con aportes le permitía tener beneficios, que si fuera una prestación tradicional no le permitía tener y bueno, la única manera que lo pagara el BPS era que fuera una prestación.” (Histórica, 3)*

*“...muchas veces hablan de sueldos y vos tenés que explicarles que en realidad no es un sueldo sino que es una prestación social” (Mides, Treinta y Tres, 1)*

En alguna oportunidad se ha cuestionado el valor del monto y su relación con el salario mínimo. Para el año 2017, el valor de la BPC es de \$U 3611, lo que alcanza a \$U8486 por 30 horas semanales. El salario mínimo se ubica en \$U 12.265. Si se lo lleva a 30 horas semanales de UT correspondería a \$U9199, es decir el monto del salario mínimo es levemente superior que el establecido por la prestación. En otros términos corresponde al 92% del monto del salario mínimo equivalente a 30 horas semanales.

## 2. LA TAREA OPERATIVA

La tarea operativa consiste en tareas de “valor comunitario” que incluyen tareas de albañilería liviana, pintura y otros arreglos. Son tareas que perduran en el tiempo, a diferencia de otras como la limpieza de terrenos que en un momento estuvieron presentes en el Programa, pero que luego fueron excluidas.

Como ya se mencionó, los organismos públicos y Municipios que reciben las tareas son en general escuelas, liceos, hospitales, otros edificios públicos, parques y plazas. De esta forma, el programa viene a realizar tareas de mantenimiento que muchas veces no las podrían hacer las instituciones con el presupuesto con el que cuentan.

*“...lo que pasa que Trabajo por Uruguay en realidad le generaba una prestación por la vía de los hechos a las escuelas, a los liceos, a los hospitales porque les reparaba algo a nivel de construcción y de obra; entonces al liceo le hacías un muro, después en el otro le pintabas la escuela.... Entonces, en general era muy bienvenidas las cuadrillas de Trabajo por Uruguay en todo el interior...” (Histórica, 4)*

De esta forma, año a año las instituciones interesadas se postulan al programa, para recibir a la cuadrilla de UT que trabajará en las mejoras edilicias solicitadas por las mismas. Estas también aportan los materiales, mientras que las herramientas las provee el Programa.

En las localidades del interior, suele ocurrir que sea más compleja la identificación de nuevas tareas cada año debido a la menor cantidad de instituciones, lo cual constituye un desafío para el Programa. También en Montevideo empieza a ocurrir el poder identificar nuevas tareas en las instituciones

Por otra parte, y como se verá más adelante, la valoración de dichas tareas por parte de la comunidad es alta. Se reconoce el trabajo hecho por Uruguay Trabaja y se destaca que no hay quién sustituya la realización del mismo. Más adelante se aborda el tema de la valoración de la comunidad.



*“Hay un aspecto importantísimo que a mi personalmente me preocupa mucho, que es la valoración de la inversión pública que el MIDES deja en los organismos con los que interactúa, donde participan los beneficiarios del programa. Eso me preocupa fundamentalmente porque es una inversión pública, este es un agregado de valor a todo lo que son los bienes físicos del Estado, pero que no está contemplado en ningún lado” (Histórica, 5).*

Por otro lado, otro aspecto de la Tarea Operativa es su función en la adquisición de competencias en los participantes.

En la formulación del objetivo general del Programa se deja establecido el propósito del Programa de buscar la integración social de los participantes a través de “estrategias socioeducativas y mejora de las competencias” (objetivo general).

En otras ediciones del Programa se establecía una clara diferencia entre las capacitaciones específicas y las competencias transversales. Las primeras refieren a conocimientos vinculados a algún oficio en particular, mientras las segundas consisten en habilidades y hábitos indispensables tanto para la integración laboral como para la integración social en general.

Dichas habilidades se imparten con la experiencia del trabajo protegido donde los participantes deben relacionarse con otros participantes en torno al objetivo de realizar las tareas de recuperación edilicia, donde deben incorporar hábitos de trabajo y reglas de comportamiento en el escenario laboral.

*“...el poder darle ese peso a la [tarea] operativa funciona como una especie de organizador que nos permite también trabajar otros aspectos que consideramos que son fundamentales, que hacen que pueda transitar y sostener cualquier otro empleo, que es lo que nosotros le llamamos las competencias transversales, que son aquellas justamente competencias que se ponen en juego en cualquier trabajo, como ser la asistencia, la llegada en hora, el trabajo en equipo, hacerse responsable, el compromiso, la comunicación. Todas esas cosas también son como parte. La operativa en ese sentido funciona como el principal pretexto para justamente poner en juego esas cosas que son fundamentales para transitar en cualquier empleo.” (OSC, Montevideo)*

La tarea operativa viene a ser el “pretexto”, la excusa como -decía otro entrevistado- para hacer jugar las competencias transversales, buscando su adquisición por parte de los participantes.

*“Lo que pasa es que es un trabajo protegido, es un como si, entonces la tarea operativa es todo. Porque es generar el hábito de trabajo, llegar en hora, ellos saben que tienen quince minutos de tolerancia pero que es una vez cada tanto por un motivo importante. Estamos viendo como se manejan pensando en la posible inserción laboral de ellos. Entonces es todo, porque es la actitud de ellos hacia el trabajo, hacia los compañeros, hacia el equipo técnico. Todo eso te muestra el cómo pueden llegar a dirigirse en otro espacio laboral donde hay jefes y hay encargados.” (OSC, Montevideo 2)*

Es un “como si” estuvieran insertos en un empleo y lo que ello implica en términos de cumplimiento de reglas, que es parte de la socialización que deben adquirir. En este caso está la tensión, de cuán permisivos se puede ser en este “ensayo” laboral ya que por un lado se les puede dar soluciones a

situaciones puntuales de no cumplimiento pero por otro se los acostumbra a “flexibilidades” que luego no tendrán en el mundo del trabajo tradicional<sup>29</sup>.

*“Las cosas fundamentales que trabaja el programa son mejorar el proceso de las personas a nivel de que concurren todos los días a trabajar, la puntualidad, la presencia en el trabajo, en cómo hablan en el trabajo; pensando en que después la persona tiene que conseguir trabajo y sobre todo mantenerlo, que es lo que ha pasado que muchas veces han conseguido trabajo pero después no lo mantienen porque no son puntuales, faltan, no hablan bien en el trabajo, o sea, un montón de cosas. Entonces, todas esas cosas se trabajan y se hace hincapié en la jornada laboral para trabajar todas esas cosas para que estén preparados no solo para conseguir un trabajo, o sea, no solo para que estén en mejores condiciones de las cuales ingresaron, además de todas las capacitaciones, sino para que obtengan un trabajo.” (Mides, Montevideo, 1)*

Las competencias transversales a las que alude la cita se trabajan, como mencionaron otros entrevistados, desde la Tarea Operativa, lo que es acompañado además con las instancias de capacitación, fundamentalmente de capacitación transversal.

*“...la mayoría no entra en un trabajo, no se inserta en un trabajo porque no saben trabajar en equipo, no saben comportarse en un trabajo en equipo o en una tarea laboral donde tengas a varias personas, entonces ahí yo creo que lo que aprenden y lo más importante que se llevan es eso, el saber trabajar en grupo porque muchos no duran en un trabajo por eso mismo, porque no saben lo que es mantener un horario, mantener una conducta o trabajar con el compañero aunque no me lleve bien, pero es trabajo y tengo que aprender a trabajar. Creo que uno de los grandes aprendizajes que se llevan es ese.” (OSC, Montevideo, 2)*

Otro aspecto central de la Tarea Operativa es la experiencia del trabajo en grupo. Es el espacio donde se buscan cambios en las personas, la adquisición de competencias, desde el trabajo con otros y no sólo individualmente. De hecho cualquier experiencia laboral implica el relacionamiento con otras personas y esto es lo que busca recordar el programa.

### 3. CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

La capacitación específica en oficios estuvo presente desde un inicio en el diseño del programa y es actualmente uno de los componentes en relación al objetivo de “Favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso, sostenibilidad y circulación en el mundo del trabajo de los participantes”.

Según establece el pliego del programa, la tarea operativa se realiza cuatro días a la semana, destinándose un día semanal a las capacitaciones. A partir del quinto mes de iniciado el programa, puede

---

<sup>29</sup> Este dilema se ha planteado, como ya fue comentado, con el hecho de brindar o no desayuno. Por ahora ha primado la idea de que no se puede dar inicio a la tarea operativa cuando hay falta de ingesta en algunos participantes.

reducirse a tres días la tarea operativa y aumentar a dos jornadas la capacitación, de modo de poder cumplir con la totalidad de la carga establecida<sup>30</sup>.

Bajo el diseño original de UT las capacitaciones las proponían e impartían las OSCs. En las últimas ediciones las brindan UTU y COCAP. Junto con este cambio, se extendieron las horas de capacitación en relación a las de la tarea operativa. Este cambio es valorado en el sentido de que mejora el reconocimiento de las instancias de capacitación que reciben los participantes, desde el momento en que éstas son brindadas por instituciones reconocidas:

*“Ese convenio con UTU para mí fue un paso gigantesco, fue muy interesante porque además de alguna manera pudimos acercar a los participantes a una institución formal, indirectamente estás trabajando en la inclusión (...) En alfabetización digital también. Las clases de computación en algunos casos eran paupérrimas. Hicimos un convenio con los Centros MEC, entonces empezamos a aplicar el proyecto de Centros MEC de alfabetización digital, imprimimos los manuales, tuvimos la supervisión de ellos y los participantes daban la prueba al final, eso también fue un salto de calidad impresionante...”* (Histórica, 6)

Como contrapartida, desde algunos de los equipos técnicos, se entiende que es “bastante estructurado” el esquema de distribución de horas que se hace desde la centralidad del Programa y que luego deben aplicar, casi sin margen para incluir modificaciones y para proponer nuevas capacitaciones. A esto se suma, sobre todo en pequeñas localidades, la escasa oferta de capacitaciones<sup>31</sup>, problemas con el mecanismo de elección de horas de los docentes<sup>32</sup>, y problemas referidos a la demora en el inicio de las capacitaciones específicas<sup>33</sup>.

#### 4. SALUD BUCAL

El componente de salud bucal refiere a la posibilidad de que los participantes realicen tratamientos odontológicos durante su participación en el programa, que no están incluidos en la cobertura básica de ASSE con la que en general cuentan los participantes.

Desde diferentes actores de Programa se entiende, de forma coincidente, que es de las prestaciones más importantes y de más difícil implementación. Su importancia radica en que es un factor clave en términos

---

<sup>30</sup> Las horas totales de capacitación establecidas en el pliego como máximo son 367 en modalidad 35 participantes, 306 horas modalidad 25 participantes y de 244 horas modalidad 15 participantes.

<sup>31</sup> *“Una debilidad que le sigo notando es en cuanto a los talleres específicos, nosotros tenemos una baja oferta, pero si bien tenemos esa baja oferta todos los años nos mandan una lista de ofertas como de 10 o 15 y nos hacen elegir 3 y siempre nos toca la misma (que no está dentro de esas tres que elegimos), entonces le vemos una debilidad...”* (OSC, Rivera, 1)

<sup>32</sup> *“Porque año a año nosotros tenemos a veces dificultades con UTU por el tema de la distribución de los docentes, viste que antes de terminar el año los docentes toman horas en UTU, es un convenio que hace Mides con UTU. Entonces toman horas para realizarlas en UTU y otros quedan sin esas localidades. Entonces ponete, vos pedís carpintería está para otro lado y no está para ahí, cosas así. Entonces a veces se nos da que a último momento tenemos que conseguir el último docente que quedó disponible, que tiene horario y que puede trasladarse. Entonces nos pasa eso, en las localidades chicas es eso, el traslado a veces es muy complicado, porque docente en la localidad misma de las chicas no hay.”* (Mides, Rivera, 1)

<sup>33</sup> *“...también en el tiempo que empieza nosotros empezamos en mayo estamos a fines de agosto y todavía no empezó la específica, o sea que las específicas en Minas de Corrales es un tema bien complicado, porque en UTU se demora...”* (OSC, Rivera, 1)

de favorecer las posibilidades de integración al mercado de trabajo de los participantes, por el impacto que tiene la salud bucal en la imagen personal y la autoestima de los participantes. Algunos entrevistados llegan señalar que si eso no se logra difícilmente logren participar del mercado de empleo.

*“Era de lo que nos daba más trabajo [en referencia a salud bucal] pero a su vez más satisfacciones, porque el cambio de una persona que había empezado el programa sin dentadura a uno que finalizaba con su dentadura era brutal...” (Histórica, 1)*

El principal problema que, de forma estructural, enfrenta esta prestación es lograr finalizar los tratamientos en el tiempo que dura el programa. Ello en caso que la organización prestadora del servicio cuente con la cantidad necesaria de odontólogos o con al menos uno -como sucede en las pequeñas localidades donde el problema muchas veces pasa a ser la ausencia de estos profesionales-.

Es decir, en esos casos se logran los acuerdos ya sea con ASSE, con la Intendencia de Montevideo, con la Facultad de Odontología o con Red Dentis<sup>34</sup>, pero luego en el territorio no se cuenta con los recursos y personal necesario.

*“Es difícil, salud bucal es super difícil (...) es de los que más cuesta implementar, sobre todo porque hay localidades en el interior del país donde no hay forma de atender la salud bucal.” (Histórica, 2)*

*“Eso es complejo todavía. No porque no lo podamos hacer nosotros, sino porque del otro lado todavía hay muchas resistencias a recibir a las personas... “Ahí hay resistencias y eso lo digo no sólo desde Uruguay Trabaja, o sea, desde otros programas por poco más tenés que golpear algunas ventanillas y decirles mirá, es un ciudadano y leerle la carta de los derechos porque si no... eso lamentablemente todavía está” (Histórica, 7)*

En la atención de la salud bucal se observó por parte de los equipos que el acompañamiento juega un rol central, por eso cuando el programa finaliza y no se logró culminar el tratamiento, es frecuente que la persona lo abandone porque ya no cuenta con el acompañamiento del programa.

El componente de salud bucal se lleva adelante mediante convenios con ASSE (RAP – Primer Nivel de Atención), Facultad de Odontología e Intendencia de Montevideo. En el caso del convenio con la IM, en cada edición se realiza una reunión a nivel central en donde se informa sobre la cantidad de participantes que van a recibir el tratamiento odontológico, cuáles son las OSC que gestionan los grupos, y en qué lugares se va a trabajar, de manera derivar a los participantes a policlínicas cercanas al lugar donde van a desarrollar la tarea operativa, o de sus domicilios. Como sucede con otras coordinaciones, la experiencia de trabajo de las sucesivas ediciones permite hacer algunos ajustes de plazos que derivan en un mejor desarrollo del componente. En este caso la atención odontológica comienza a prestarse un mes después de comenzado el trabajo de los grupos, de forma de contar con las personas que presumiblemente atravesarán todo el proceso, y podrán avanzar con el tratamiento.

Por otra parte, a nivel territorial se establecen contactos entre los odontólogos y los equipos de las OSC de manera de coordinar los tratamientos y tener una visión cercana de los casos. Desde el punto de vista de los referentes de la IM de la Facultad de odontología, es importante el trabajo de acompañamiento de las OSC para que los tratamientos puedan comenzar y desarrollarse.

---

<sup>34</sup> Red Dentis (Red Odontológica de Montevideo) es una organización privada que brinda servicios odontológicos.

*“...nosotros intentamos (...) que el odontólogo que atiende a ese grupo de pacientes tenga un contacto con el responsable de la OSC o con quien designe esa OSC en ese grupo. Un contacto, ya sea telefónico o por mail, para poder llevar adelante ese programa. Pero si vos encontrás de un lado un teléfono descompuesto, que no te contestan, que el paciente falta y no sabes por qué falta, y no tenés una respuesta, ¿qué es lo que te pasa a vos? Vos haces una consulta, el odontólogo esta cuatro horas esperando no atiende a nadie porque la gente no viene entonces es un caos. Eso es un poco lo que nos ha pasado, en general tenemos una buena respuesta entre la OSC y el odontólogo, pero tenemos casos de que se ha complicado y mucho...”* (Referente de la Intendencia de Montevideo)

También ocurre lo mismo con los equipos de atención odontológica de ASSE. En este caso también, el trabajo de articulación entre los odontólogos de ASSE y los equipos de las OSC se orienta sobre todo al seguimiento de los pacientes/participantes, en vistas a darle continuidad a los tratamientos<sup>35</sup>.

En el interior del país la relación entre los equipos de las OSC y los referentes de ASSE está mediada en ocasiones por la oficina territorial, o al menos ésta funciona como referencia permanente. De esta forma, una vez establecidos los referentes de las instituciones a nivel operativo, las oficinas territoriales intervienen en el caso de que se den dificultades que no se puedan resolver a ese primer nivel. Esto ocurre también para coordinaciones con instituciones de los otros componentes (UTU, y MEC por ejemplo).

*“...el primer contacto es nuestro, como les decía. No solo en la parte de la operativa, de invitar a que participe en la operativa, si no con estas en las cuales hay prestaciones dentro del programa que hacen necesario un buen vínculo y sobre todo un ida y vuelta. También el contacto primero es nuestro, pero estamos en un nivel en el cual le podemos decir al referente institucional que la va a llamar el coordinador del convenio tanto para plantearle un tema que estamos trabajando. Eso hace que nosotros empoderamos al coordinador para resolver a algunas cosas. Y le pedimos al coordinador que cuando lo resuelva nos avise. (...) También tenemos en cada institución un referente que fue definido por la dirección del lugar, como ASSE, por ejemplo.”* (Mides, Treinta y Tres, 1)

En algunos casos se señalan ciertas resistencias por parte de algunos odontólogos a realizar los tratamientos. Más allá de que se mencionan como casos puntuales, desde la Facultad de Odontología se sugiere realizar instancias de sensibilización hacia los odontólogos sobre las características de la población y los objetivos del programa, de manera de reducir este tipo de reacciones, en los casos en que son producto del desconocimiento.

*“...nosotros hemos solicitado, y en general se reduce a hacer una charla; a veces se ha podido hacer y a veces no. De alguna forma nosotros pedimos que desde el programa hagan una caracterización porque es parte de los procesos de sensibilización para llegar a la asistencia de los pacientes. Porque como decía Rodolfo en realidad las personas cuando trabajan en el sector, o sea son profesionales que trabajan en el*

---

<sup>35</sup> *“Hemos tenido algunas dificultades que hemos tratado de ir subsanando, (...) por ejemplo ahora estamos tratando de ver con la gente del Mides, con los encargados de los dos programas, de Uruguay Trabaja de acá de Treinta y Tres y de Vergara, de ver la gente que queda por fuera, que viene una vez a la atención odontológica y después ya no viene más, o que le damos la fecha y directamente no viene. (...) el seguimiento del paciente, del beneficiario que le dicen ustedes, tiene su primer contacto pero después como que se nos pierde y ahí es como que estamos tratando de trabajarlo.”* (Referente ASSE en territorio; Treinta y Tres, 1)

*sector público, tienen pacientes que son muchas veces semejantes en las problemáticas, pero estas personas están en una situación diferente circunstancialmente y creo que eso podría ser un tema que está bueno para mejorar.”* (Referente de la Facultad de Odontología)

En algunos casos se trata de actitudes individuales, pero que pueden estar relacionadas con ciertas prácticas institucionales que obstaculizan la llegada de población en situación de vulnerabilidad a las prestaciones y servicios universales. En este sentido, desde una de las OSC se habla de prácticas de discriminación:

*“Articular con un ETAF, con un CAIF (...) ahí articulás con una trabajadora social que tiene su rol ahí o con un coordinador, un psicólogo o yo qué sé, un técnico o un referente bien plantado aunque no sea técnico social, y empezás a decir “estamos hablando de fulano y mengano (participantes) y a ver qué hicieron ustedes y qué van a hacer y yo qué sé”. Pasa que después entrás en otro lugar, donde empieza a ser todo tan anónimo y para ellos el participante nuestro es lo mismo que cualquiera, y son parte de unas relaciones que tenemos en muchos lugares hasta de cierta violencia, de discriminaciones o de indiscriminación, entonces quedás afuera; si no sos capaz que llenar un formulario, si no sos capaz de bancarte las colas, si no sos capaz de entender algo que es medio inentendible, no entraste.”* (OSC, Montevideo, 1)

Adicionalmente, desde las propias instituciones que prestan estos servicios, se señalan ciertos problemas propios que pueden llegar a repercutir en la atención que se les presta a los participantes de UT. A esto se añade la dificultad de coordinar en la operativa los modos de funcionamiento de estas instituciones (procedimientos, registros e información, y sobre todo tiempos) con los propios del programa. Entre las principales dificultades en cuanto a este componente se menciona la dificultad para darle continuidad a los tratamientos que por lo general se extienden por más tiempo de lo que dura el programa, y muchas veces no llegan a finalizarse como ya fue mencionado<sup>36</sup>.

Otra de las dificultades, señaladas fundamentalmente por entrevistados de los convenios del interior, tiene que ver con demoras en las partidas de dinero para ASSE que son para cubrir el costo de materiales para los tratamientos.

El no lograr resultados en la salud bucal de los participantes implica no sólo el no cumplimiento de lo estipulado en el diseño, sino cercenar las chances de logros en los proyectos laborales de las personas tanto desde un punto de vista objetivo como también subjetivo al no poder incidir positivamente en la mejora de la autoestima de los participantes como pre condición para sus proyectos personales y laborales.

*“En lo que tiene que ver con la respuesta en salud, en atención odontológica, eso genera mucha expectativa [en los participantes], y tiene mucho que ver con lo que trabajamos de la autoestima y un*

---

<sup>36</sup> *“...la gran dificultad del tema odontológico es que siempre es posterior al proyecto, por ejemplo, la gente de 2016 la estamos atendiendo en 2017, por lo que sea, porque se atrasó la firma del convenio, por lo que sea. Entonces eso hace que ellos mismos no vengán, después que terminé de trabajar ya no vengo. Lamentablemente es gente vulnerable, que algunos quieren seguir y otros no, entonces eso nos ha dificultado un poco. Nosotros creemos importante que cuando se está realizando la tarea de Uruguay Trabaja, que ahí en ese momento mientras está el programa que ahí podamos hacer la atención.”* (Referente de ASSE, Treinta y Tres, 1)

*montón de cosas que tratamos de fortalecer en ellos, y después a veces no poder dar respuesta a eso para nosotros es terrible y para ellos también” (OSC, Montevideo, 1)*

## 5. DESAYUNO

El desayuno es un beneficio que se agrega *a posteriori* en la implementación del Programa cuando se detecta que las personas no llegaban en condiciones de nutrición suficientes para emprender las tareas físicas que el programa demandaba.

Según recuerdan algunos de los entrevistados, hubo que resolver cuestiones presupuestales, logísticas y de aceptación de este componente. Según algunas de las entrevistadas históricas del programa, se intentaba reforzar la idea de que la organización del trabajo en UT incluía esta instancia, por la cual se recibía a los participantes con un desayuno y se destinaba cierto tiempo a esa actividad.

*“es difícil que alguien pueda estar rindiendo mínimamente ya sea para escucharte hablar no más, si no se alimentó (...) hay que trabajar en cómo se hace, porque muchas veces o no querían comer porque en su casa no había, o no querían porque se lo querían llevar para su casa; entonces es un logro, puede aparecer como un rubro pero tiene todo un entorno que es muy importante, que todo hay que trabajarlo” (Histórica, 7).*

De esta forma se terminó de incorporar el desayuno a la jornada de UT, en el entendido de que formaba parte del proceso socioeducativo, y que su sentido no se limitaba a la nutrición. Sin embargo para otros trabajadores y responsables de las instituciones no resultó fácil la aceptación de esta actividad tal como relatan entrevistadas históricas:

*“...la actividad se fue modificando y convirtiendo en un componente educativo y hasta de inclusión (...) tratamos de ver la manera de que no fuera solo el café con leche, las galletitas o el pan que dispone la ONG en su cantón sino que fuera una instancia también participativa (...) Después tuvimos que ir controlando eso porque se estiraba y algunos organismos públicos se quejaban porque empezaban tarde la jornada entonces eso había que trabajarlo con ellos y transmitirles el sentido del programa” (Histórica,1).*

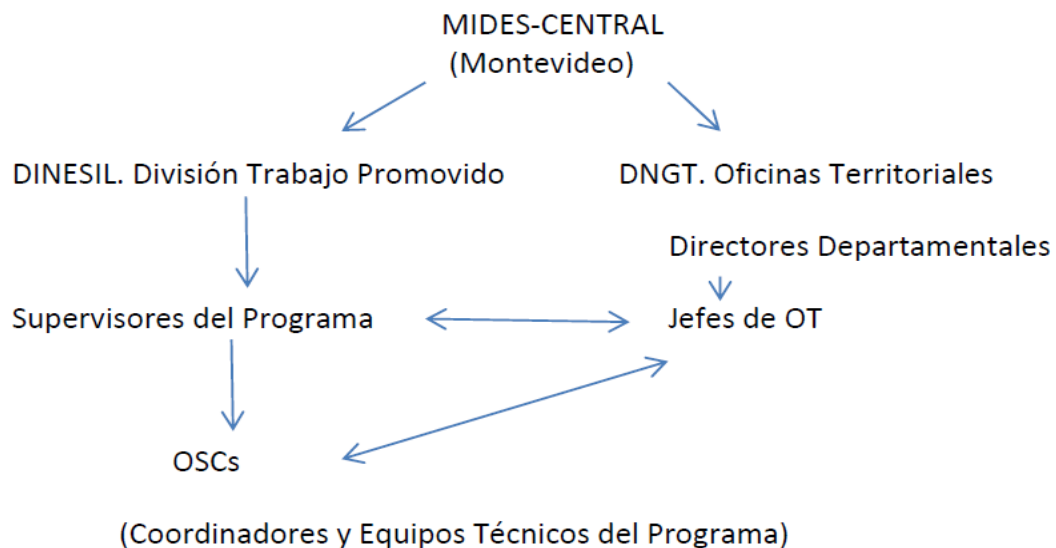
Otras voces no tan convencidas de esta prestación, entendían que si UT era una experiencia de trabajo para incorporar hábitos y competencias transversales, el desayuno no ayudaba en tanto habituaba a una actividad que luego no tendrían en empleos “reales”.

En este sentido quedaba planteado el debate entre la urgencia de ingesta, en algunos participantes, previa a la realización de la tarea operativa y el riesgo de desvirtuar la experiencia laboral con beneficios que no son reales en un empleo tradicional.

## ORGANIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

En el apartado anterior se dio cuenta de la estructura del Programa en torno a sus componentes principales, en el presente apartado se analizará la dinámica de los actores, sus funciones y procesos orientados por los productos y resultados esperados del Programa. Vale recordar que el diseño del Programa se estructura en torno a cuatro pilares: la *Integralidad* del abordaje, la *Interinstitucionalidad*, la *descentralización*<sup>37</sup> y la *participación* (Uruguay Trabaja, 2008).

En cuanto a los actores que participan del Programa a nivel MIDES y OSC se los representa en el esquema que sigue:



Fuente: Elaboración DINEM

A nivel central el programa pertenece a la Dirección Nacional de Economía Social e Integración laboral (DINESIL). Dicha Dirección tiene por cometido *promover y facilitar la inclusión al mundo del trabajo de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial asociadas al mundo del trabajo*. (Pliego, 2016)

En los territorios, las Oficinas Territoriales, dependientes de la Dirección Nacional de Gestión Territorial, participan en mayor o menor medida, según los casos, del despliegue del Programa en el territorio. Colaboran con los Equipos Técnicos pertenecientes a las OSCs, quienes implementan el Programa. Dichos Equipos son supervisados, desde el nivel central, por técnicos que dependen de DINESIL. El rol de supervisor es el nexo entre la centralidad del Programa y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

---

<sup>37</sup> Por mayor profundización sobre la Integralidad consultar el trabajo de Marcela García: *“La coordinación en el territorio: el desafío de la política integral de combate a la pobreza y desigualdad. Un estudio de redes”*. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina. Tutora: Cecilia Rossel.



Importa recordar que el Programa se implementa, desde su origen, a partir de la *tercerización* (Cepal, 2005) que hace el Estado contratando organizaciones de la sociedad civil que a su vez contratan técnicos para llevar adelante el programa. El formato legal de estas organizaciones, es en general de asociaciones civiles (OSC) o cooperativas de trabajo. Desde el Mides se habla de “co-ejecución” de la política, pero a su vez se señala que la división entre el diseño y supervisión por un lado, y la ejecución por otro no se da manera tajante:

*“La co-ejecución es una visión ideológica de esta administración y de muchas otras en donde se describe y se pone sobre la mesa que en realidad la relación con el beneficiario y las metas del programa desde el punto de vista de las políticas, no es consecuencia directa de la intervención del Mides, sino que es intervención conjunta (...) es decir, que no es la vieja tensión con las Organizaciones Sociales, de si el Mides desarrolla y la OSC ejecuta, creo que en esta administración se está tratando de suavizar, es decir ni la OSC ejecuta, ni el Mides desarrolla. En realidad la sinergia entre ambas dos instituciones hace al desarrollo del programa...”* (DINESIL, Mides, 1)

Por otro lado se señala que a medida que el programa ha madurado, se han tomado ciertas definiciones que se plasman en el diseño y en los pliegos de los llamados para la contratación de OSCs que determinan que se reduzca el margen de autonomía de las OSC para tomar decisiones sobre la forma de implementar el programa<sup>38</sup>:

*“...el grado de autonomía que tiene hoy cualquier Organización Social que se presenta a los llamados del programa Uruguay Trabaja es cada vez menor... entiendo que es cada vez menor en relación a los primeros pliegos, ¿porque? Porque el Mides ha ganado en ser más específico en lo que les pide a las OSC, lo que hace que lejos de tener más margen las OSC para por ejemplo innovar en contenidos en los talleres específicos, es del Mides que les resuelve los contenidos, entonces hay una contradicción o por lo menos hay una cierta tensión, siento, entre la co ejecución y lo que le pedimos a las OSC que ejecuten.”* (DINESIL, Mides, 1)

*“...yo te diría que en realidad co-ejecución sería si yo pudiera participar en la elaboración del diseño, la política, en la definición de algunas de las cuestiones, no presupuestales ni las normativas, pero sí las cuestiones de gestión, y eso no es así, en las decisiones no participan, ni en la definición del diseño del programa ni de los componentes. Yo creo que tienen un marco bastante estrecho de autonomía del programa. Este es un tema que no lo hemos puesto en cuestión, no lo hemos problematizado pero creo que ha ido con el tiempo incrementándose (...) Yo te diría que en realidad nosotros lo que tenemos son contratos de trabajo donde establecemos en un pliego, donde le decimos prácticamente lo que deben hacer, cómo lo deben hacer, en qué momento lo deben hacer, con quién lo deben hacer, qué equipo tienen que contratar, y cuánto le tienen que pagar...”* (DINESIL, Mides, 2)

Por otro lado, por medio de diferentes convenios, participan de la implementación instituciones de otros ámbitos del Estado que se encargan de otorgar las prestaciones que brinda el Programa (ASSE, ANEP, UTU, COCAP, MEC, SUNCA, IM, BPS, BROU entre otras), así como las instituciones donde se realiza la Tarea Operativa<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> El ejemplo más frecuente entre los entrevistados tiene que ver con la definición de qué capacitaciones se ofrecen en cada convenio.

<sup>39</sup> Esto no está especificado en la Ley de creación del Programa (Ley N° 18.240), y sí en el Pliego del Programa.

## ROLES/FUNCIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES

A continuación se repasan las tareas y cometidos que tienen cada uno de los actores involucrados en la gestión del Programa por parte de Mides (no se incluye a las instituciones prestadoras de bienes y servicios a los participantes).

Como lo mencionan varios entrevistados, las funciones y roles (ej. Oficinas Territoriales, Supervisores, Instituciones de Tareas Operativas), no se encuentran explicitadas en ningún documento del Programa - salvo en el caso de las OSC donde el Pliego detalla las tareas que tiene cada integrante del equipo-, sino que las funciones se han ido conformado en la propia práctica del programa a través de los años.

### ROL OSC- EQUIPOS TÉCNICOS

Las organizaciones que implementan el programa inician su tarea postulándose. Los pliegos que elabora el programa para el llamado a las OSC detallan las condiciones que deben cumplir las organizaciones.

Además de las tareas de implementación, propias del desarrollo del programa, que llevan a cabo los equipos técnicos, colaboran en el llenado de las memorias por parte de las instituciones interesadas en recibir al programa para que se realicen mejoras en sus edificios. Participan también de las inscripciones de los participantes y como parte de la implementación durante los 6 a 8 meses que dura el Programa con sus diferentes actividades, articulan y coordinan con otros actores. Especialmente con las diferentes direcciones e institutos Mides, para realizar las derivaciones de participantes con problemáticas particulares, así como con otros actores fuera de Mides. Por cada edición del Programa deben elaborar dos informes de su actuación lo cual es utilizado para evaluar su gestión.<sup>40</sup>

Uno de los aspectos centrales para conocer el modelo de gestión del programa tiene que ver con cómo se integra a las OSC en la ejecución del programa. Como se señaló más arriba, existen algunos recaudos en cuanto a hablar de “co-ejecución” para dar cuenta de la participación de las OSC en el programa, asociados al escaso margen que ofrece el pliego del llamado a las OSC para que éstas tomen ciertas decisiones que hacen a la ejecución del programa y sus componentes. Más allá de estas definiciones conceptuales, interesa saber cómo se desarrolla en la práctica la participación de las OSC, tomando como orientación las nociones de autonomía y control, con respecto y por parte del Mides.

En términos generales se podría decir que las OSC cuentan con cierta autonomía relativa a nivel técnico, mientras que están controladas a nivel administrativo por el Mides. En primer término el control que se realiza sobre las OSC es de carácter administrativo y de rendición de gastos<sup>41</sup>.

Desde el discurso de las OSC se entiende que en la medida en que median fondos públicos el control es pertinente y necesario, más allá de que puntualmente en algunos casos lo procedimientos y los tiempos

---

<sup>40</sup> En alguna de las entrevistas surge la idea de que la evaluación de la actuación de la OSC no debería ser realizada únicamente por el Programa a nivel central sino también a nivel del territorio por el Jefe de OT. Esto aplicaría para el Interior del país y Área Metropolitana y no para Montevideo dado que como ya fue mencionado en algunos casos, sobre todo del centro de la ciudad, la Oficina tiene muy poco contacto con la implementación del Programa.

<sup>41</sup> “Acá hay controles totales, también a veces lentos porque sí, es un volumen... bueno, pero hay controles, acá no hay ningún peso que no se controle, entonces hay un control total sobre lo administrativo.” (OSC, Montevideo, 1)

exigidos desde el Mides pueden generar dificultades a la interna de las organizaciones. Particularmente para algunas OSC, existen determinadas reglas y formas de funcionamiento que muchas veces entran en tensión con los términos y exigencias que se presentan desde los programas. Eso afecta sobre todo a aspectos administrativos y de rendición de dineros que vienen de los programas.

En algunos casos se construyen procesos que están condicionados por las autorizaciones del Mides. De esta forma, todos los gastos que no están estipulados en el pliego del programa atraviesan esos procesos. Esto responde sobre todo a cuestiones que implican gasto de dinero por parte de la OSC que sería cubierto por el programa<sup>42</sup>.

Por otro lado, saliendo del nivel administrativo y de control de los gastos, desde algunas de las OSC se destaca la autonomía que estas tienen a nivel técnico, es decir, a nivel de las decisiones metodológicas que hacen a la intervención de los técnicos sociales y a las decisiones que se toman de manera cotidiana para resolver problemas y eventualidades que surgen con los participantes:

*“La autonomía es grande en la medida en que vos resuelvas los problemas atendiendo los objetivos del programa. Hay autonomía técnica (...) Es imprescindible porque las políticas sociales tienen un dinamismo tan grande, por eso es que los llamados a licitación tienen que ser lo suficientemente duros en algunas áreas y flexibles en otras. El trabajo con las poblaciones vulnerables que hoy te mencionaba, fue una decisión política en la que tienen mucho más capacidad de resolver esos asuntos los equipos técnicos que los instituidos (...) Entonces para eso tiene que haber autonomía, para indicar nuevos caminos, para indicar nuevas formas de trabajo, es imprescindible tener autonomía en ese punto, pero esa autonomía tiene que estar en tensión con los objetivos del programa. Es decir, a veces para cumplir con los objetivos del programa vos tenés que hacer cosas que el programa no tiene pensado hacer....”* (OSC; Montevideo, 1)

En lo que hace a los aspectos técnicos, también se hace referencia a dos niveles a la hora de valorar la autonomía de los equipos técnicos: el trabajo de orientación y acompañamiento grupal e individual para los participantes; y la articulación con las instituciones que intervienen en el programa:

*“...me parece que a veces hay como dos mundos, porque hay un aspecto que es muy importante, es muy interesante, que es el cotidiano del trabajo diario con la gente y de ir haciendo un proceso grupal, individual, que está en un nivel de autonomía nuestro muy alto y que a veces no es del todo valorado por el MIDES, a veces sí y a veces no. Pero después, cuando esto pasa por una inclusión social donde hay que articular con un montón de organismos, cuando entramos en ese terreno que nos excede se nos complica, ahí se nos complica mucho, no hay determinadas autonomías...”* (OSC; Montevideo, 1)

Uno de los aspectos en los que se evidencia, en los hechos, cierta autonomía en la manera de interpretar determinados componentes del programa por parte de las OSC tiene que ver con las responsabilidades de la

---

<sup>42</sup> *“Yo siempre mando todo por escrito, cosa de que cuando me dan el “ok”, la autorización. Yo no autorizo nada si no está dentro del pliego. Lo mismo con escuela de enfermería, a la escuela de enfermería nosotros mandamos la propuesta, la estudió el MIDES, enviamos tres presupuestos y bueno, el MIDES consideró que tenía que ser la escuela de enfermería porque estaba dentro de los parámetros que el MIDES consideraba que podían ser buenos. Y bueno, cuando ellos me mandaron el ok y la autorización, ahí empecé a hacer la gestión con la escuela de enfermería. Lo mismo que cuando les tuve que comprar los uniformes, los zapatos, los materiales y los útiles para los servicios, todo con autorización, yo digo que sí, pero hasta que no llegue la autorización no se hace. No sé si fui clara.”* (OSC; Montevideo, 2)

figura del técnico en integración laboral. Esta es una de las pocas funciones que no está prescrita de manera clara en el pliego. De esta forma algunas OSC consideran que la tarea incluye el trabajo con la demanda (posibles empleadores), mientras que otros creen que se limita a la oferta, es decir, al propio trabajo con los participantes. Otro componente en el que se da una situación similar es con las “actividades comunitarias”, incluidas en los últimos pliegos del programa.

Se destaca también, a nivel técnico, cierto margen de libertad que otorga el programa, y que permite la mejora del trabajo de los equipos de las OSC. Sobre todo en cuanto a ciertos márgenes de acción para mejorar la estrategia de acompañamiento.

*“En líneas generales nos hemos adecuado y como equipo también nos hemos fortalecido para algunas cosas que el programa deja la libertad de poder mejorar y a nivel de equipo y de cooperativa hemos buscado esas soluciones dentro de las posibilidades. (...) Yo creo que las principales fortalezas [del programa] es eso, devolverle a las personas el valor que tienen, la autoestima, trabajar mucho en los hábitos. Todos apuntamos a trabajar estas cosas, buscamos formas, estamos constantemente... si no va por un lado apoyándonos en buscar otras estrategias. (...) El no quedarse, tratar de buscar estrategias. Eso también tiene que ver con una cierta libertad que el programa da (...) Nos autorizaron a que viniera una psicóloga a trabajar con las mujeres porque había muchas dificultades a nivel de relacionamiento de ellas, entonces eso se logró y se vio como positivo, porque en realidad había una necesidad de trabajo entre ellas.” (OSC; Canelones, 1)*

Aspecto que además es señalado por uno de los Jefes de OT, en el sentido de valorar la capacidad de innovación de algunas de las OSC:

*“Esta organización tiene y ha generado mucha innovación en algunas cuestiones que están buenas. Poder pensar el programa de otra forma, que el programa te de alguna libertades para poder implementar estas innovaciones. Ellos fueron uno de los primeros a nivel nacional en hacer capacitaciones cruzadas, entonces también venimos evaluándolos, acompañándolos, dándonos un tiempo para pensar si es viable o no junto con el supervisor.” (Mides, Canelones, 1)*

En otros casos, la dinámica de trabajo y de relacionamiento de la OSC con el nivel central del programa en general está marcada por la presentación de propuestas por parte de las OSC y de autorización y apoyo por parte del programa. En este sentido, desde la visión de otra de las OSC, responsable de grupos, se señala que el límite lo marca el pliego del programa. Para lo que no está en el pliego es necesario pedir autorización, discurso que coincide con la perspectiva de algunos actores a nivel central en cuanto al escaso margen para las OSC que ofrece el pliego:

*“Si el supervisor autorizaba, se hacía, si el supervisor no autorizaba, yo no tengo potestad para decir “esto se hace así” porque cuando nosotros firmamos el convenio decía “desayuno”. Todo lo que yo firmo que es así, yo consulto, si ellos dicen que sí, aceptan y se hace. Lo mismo con las compras de materiales y de insumos y de uniformes y todo eso, yo pido autorización siempre. Mando una nota y autoriza la supervisora o Lilian Miraballes. Eso yo no lo decido, lo deciden ellos. (...) No hacemos ningún cambio que no presentemos en el pliego. La propuesta va de acuerdo al pliego.” (OSC, Montevideo, 2)*

Vinculado a la cuestión de la autonomía está el tema del anclaje local del programa, y del margen de acción de las organizaciones para adaptarlo o adecuarlo a las realidades locales. En este sentido desde una de las OSC se reclama la necesidad de ganar en autonomía:

*“Creo que hay que generar más autonomía en la construcción de lo local, en la construcción de una localidad diferente. Me parece que tiene que ver ahí la diferencia entre lo que puede estar pensado de una forma uniforme y central, de lo que es el programa, y después de cómo localmente se transforma en función del diagnóstico, de la problematización de la zona, y de las posibles respuestas que puede haber a diferentes situaciones. Ahí habría que construir otra cuestión más que nos permita mayor autonomía fundada desde lo técnico.”* (OSC, Canelones, 1)

En otro de los casos estudiados, del interior, se hacía un planteo similar bajo la preocupación de encontrar restricciones en el territorio para cumplir con algunas de las actividades del Programa vinculadas a los proyectos laborales de los participantes. Las oportunidades laborales se entendían muy restringidas a escasos sectores de actividad (fundamentalmente agropecuarios), con muy baja contratación de mano de obra. Para estos casos parece necesario pensar las especificidades locales y buscar alternativas específicas.

### ROL DEL SUPERVISOR DEL PROGRAMA

El supervisor representa a la dirección del Programa en el territorio. Se ocupa de acompañar y controlar a los Equipos Técnicos en la implementación. En general visitan el territorio una vez al mes, pero se encuentran a disposición permanente de las OSC y de las oficinas territoriales del Mides. En algunos casos participan de reuniones organizadas con actores del territorio y realizan una devolución (el Informe Social) al finalizar el convenio con las OSC.

En algún caso se destacó la importancia de tener la visión de los participantes, estando presentes en ciertas instancias de los grupos, y no sólo contar con la visión del Equipo Técnico.

*“En realidad el trabajo del supervisor es más que nada con el Equipo Técnico, igual nosotros, las veces que vamos a supervisar, la idea es también tener la mirada desde los participantes porque muchas veces el equipo tiene una mirada en base a determinadas situaciones y nosotros tenemos instancias que mayoritariamente son cuando vamos a los convenios, que les pedimos estar con los participantes, y ahí surgen algunas cosas, porque también pasa que los participantes, si no tenés contacto con ellos, hay muchas cosas que pasan dentro del equipo o mismo con las referencias, y no tenés la visión de ellos, tenés sólo la del equipo y no una más global...”* (Mides, Treinta y Tres, 2)

De este modo se busca dar una garantía a los participantes a la vez que contar con otra fuente de información ante determinadas situaciones.

### ROL DIRECTOR DEPARTAMENTAL

Los Directores Departamentales<sup>43</sup> no tienen asignado un rol en el Programa. Su intervención es ocasional si surge alguna dificultad que no la puede resolver el Jefe de Oficina Territorial.

*“En relación a Uruguay Trabaja en realidad [mi rol] es acompañar el trabajo que pueden hacer los jefes [de las oficinas territoriales], lo que pueden demandar los supervisores del programa, o los propios compañeros de la centralidad de Uruguay Trabaja. En general, la tarea concreta operativa la realizan los jefes de oficina, fundamentalmente en lo que tiene que ver con las etapas previas, la difusión, el conseguir*

---

<sup>43</sup> El Director Departamental es la máxima autoridad del Mides en cada departamento.

*los lugares para la inscripción, y la colaboración con las organizaciones en términos de la búsqueda de los lugares para que estén los participantes, facilitar algunos procesos o algunas cuestiones que tienen que ver con otras instituciones, concretamente en lo que tiene que ver con las tareas o con por ejemplo algunas dificultades o en lo que tiene que ver con salud bucal.” (Mides)*

De todas maneras, en alguno de los casos se menciona que realizan diferentes tareas como promover y establecer las coordinaciones entre los actores; establecer el primer contacto con las instituciones donde se realiza la tarea operativa (en todo lo que tiene que ver con la presentación de los “Acuerdos de Tareas”); armar la logística para las inscripciones (ej. conseguir lugar, permisos), junto con el jefe de oficina territorial; convocar a primera reunión con presencia de referentes institucionales y equipo OSC; presentar el programa el primer día de la tarea operativa, y recordar objetivos del programa en torno a la población participante; realizar reuniones periódicas con actores (OSC, OT, Supervisor); dar difusión al programa (en colaboración con equipo OSC).

*“Posterior al sorteo vamos al primer día del comienzo de la operativa, donde hemos instalado una reunión antes con los referentes institucionales y el equipo de la OSC y nosotros, para actualizarlos, sensibilizarlos y explicarles bien de qué se trata el programa, lo de socioeducativo-laboral, abrir un paraguas antes de que puedan darse algunas situaciones a veces por esperar que hagan un trabajo tipo empresa privada y súper eficiente y además en distintas cosas y no entender que es un programa donde la gente está aprendiendo. Entonces después de esa primer reunión ya le damos la bienvenida a los participantes o sea que ahí tenés el tercer punto donde, entre sorteo, previamente la comunicación” (Mides, Treinta y Tres).*

## ROL OFICINAS TERRITORIALES

Como señalaron varios entrevistados, las oficinas territoriales tienen un importante rol en el despliegue territorial del programa. Entre otras tareas, se encargan de brindar locaciones para las inscripciones y proveer materiales para el sorteo de participantes. En esta tarea como en otras es frecuente que se apoyen mutuamente con los equipos técnicos de las OSC. Lo mismo sucede con la etapa de recibir las memorias de las instituciones (propuestas de obra) para realizar la tarea operativa. Si bien las OSC se ocupan de esta etapa, es frecuente que la OT apoye, fundamentalmente fuera de Montevideo.

*“Los que facilitan más han sido acá la OT, que es a donde recurrimos cuando está medio trancado algo. Por ejemplo el año pasado se trancaba odontología” (OSC, Canelones, 1)*

En algunos casos también participan de las articulaciones y primeros contactos con las instituciones vinculadas al otorgamiento de las prestaciones así como de responder a consultas de las personas y apoyar en las derivaciones o situaciones complejas.

A partir de 2016 las OT participan de la evaluación final de la OSC, algo reclamado por las propias oficinas.

*“Nosotros facilitamos el despliegue a todos los programas del ministerio. Se cumple un rol en el sentido de logística y de operativa. Incluso hace unos años fue desde la oficina que dijimos “vamos a hacer inscripciones en locales de la oficina”. Costó un poquito que el programa lo aceptara pero lo aceptó y hemos tenido mucho éxito. O sea que la oficina cumple un rol que pasa por parte de la difusión, por la parte logística del programa, pero lamentablemente después hay un momento que perdemos en qué anda el programa...” (Mides, Montevideo, 1)*

*“I: ¿Y cuáles son las tareas que realiza la oficina en relación a UT? E: (...) Podemos diferenciarlo en dos líneas, por un lado el contacto directo con el supervisor del programa y con los coordinadores de cada uno de los equipos, entonces la idea es que, tanto para los supervisores como para los coordinadores, sea la referencia del ministerio. Si existen algunas demandas que puedan ser de carácter grupal las podemos canalizar a través de la oficina, si es a la interna del ministerio o a otros ministerios, si es facilitar algunas otras cuestiones también poder hacerlo. Después otra cosa es en lo que tiene que ver con la atención a situaciones puntuales, ahí la primera pata es el equipo técnico de UT y después si es necesario sumar el trabajo de alguno de los otros dispositivos se genera esa coordinación (...). Hay aspectos que tienen que ver con la línea de formación, aspectos que tienen que ver con acordar con algunas instituciones donde se va a desarrollar la tarea, entonces poder también ser referencia para ellos y la cara visible a la hora del contacto del programa con el resto de las instituciones. Esa es un poco la idea siempre del trabajo desde la OT con el programa” (Mides, Canelones, 1).*

En la cita anterior se señala el hecho de que las oficinas territoriales del Mides pierden protagonismo durante el desarrollo del Programa, una vez transcurridas las etapas preparatorias. Esto se vincula con la falta de explicitación sobre el tipo de relación, vínculos y funciones que deben tener los actores, lo que principalmente afecta a las OSC y oficinas territoriales.

Cuando la OSC asume tareas de liderazgo en el territorio, en función de su buena trayectoria y legitimidad, es menos probable que la OT asuma un rol activo durante el transcurso del Programa. Más aún si la Oficina es de Montevideo, como ya se ha señalado.

En los casos en que se adjudican a las OT tareas especiales en relación al programa, más allá de la etapa de inscripción, se menciona que desde el nivel central se solicita a las oficinas que cuenten con un referente local del Programa. En general es el Jefe de OT el que asume este rol. En otros casos, especialmente en el Interior o Área Metropolitana la Oficina asume en los hechos un “acompañamiento sistemático” del Programa.

En el polo opuesto, algunos actores en el territorio reclaman que la Oficina debería participar más y tener mayor presencia durante el transcurso del Programa.<sup>44</sup>

En la distribución de tareas entre los equipos técnicos de la OSC y la oficina territorial se juega, para algunos entrevistados, la “institucionalidad del Programa”. Es decir a algunos actores del Programa en el territorio, en este caso la OT en tanto Mides, les preocupa la legitimidad del Programa. Entienden que ella se logra desde su presencia en algunos roles, sobre todo los que hacen a los vínculos con otros actores ellos se visualizan como “Mides en el territorio”.

Como ya se mencionó, en Montevideo las Oficinas Territoriales tienden a no tener un rol relevante en el Programa más allá de las tareas logísticas, ya que para cualquier problema o situación que debe resolver la OSC, se recurre directamente a la centralidad del Programa, ya sea a supervisores o a la jefatura.

*“[En Montevideo existe] una especie de desdibujamiento organizacional. Se toman decisiones desde el Mides [central] que llegan finalmente comunicadas por nosotros a los territorios” (OSC, Montevideo, 2)*

---

<sup>44</sup> En el caso de la modalidad del programa que se desarrolla en pequeñas localidades, no hay Oficinas Territoriales con lo cual la participación de la Oficina más cercana está más comprometida a causa de la distancia.

Sin embargo, en los dos casos estudiados de Montevideo hay diferencias en la visión que tienen los actores de las OT e incluso hay visiones encontradas. En un caso se entiende que hay ausencia de la OT mientras en el otro no se lo ve de esta manera.

No obstante vale tener presente que si se incluye la opinión de otros actores, como ser el Jefe de OT, pone en una misma situación a las dos OSC con poco contacto con la OT. Según el mismo entrevistado la impronta de la frecuencia de contacto la ponen los supervisores quienes *“instan a que haya un contacto, porque de otra manera no hay contacto”*.

*“Tenemos contacto puntuales que son casi que obligatorios para ellos a la hora de la inscripción, es decir, coordinar los lugares de inscripción, el sorteo, la difusión de las personas que ganaron, y después si se nos presenta una situación compleja que necesite el apoyo de la oficina, (...) sino casi que es una vez al año para la inscripción”* (Mides, Montevideo, 2).

*“...yo tengo vínculo con las organizaciones en el momento de las inscripciones, cuando solicitan los locales, facilitamos los locales, incluso nosotros inscribimos acá en el local de la oficina y en el Cerro también y todo eso facilita. Durante todo ese período mantenemos mucho vínculo con la organización, después que arranca el trabajo nosotros les perdemos la pista de en qué están. Si vos me preguntás en este momento dónde están desplegados, qué tareas están haciendo o qué problemática están trabajando en territorio, no lo sé”* (Mides, Montevideo, 3).

En algún caso que se reclamaba mayor presencia de la OT, se justifica por el hecho de poder seguir las trayectorias de personas con las que se habían tenido contacto desde la OT antes de su participación en el Programa, así como poder abordar situaciones, ya no desde un punto de vista individual, sino familiar. El enfoque que propone contemplar las trayectorias de las personas, incluso de promoverlas entre Programas e instituciones pasó a ser un eje de trabajo de la DINESIL, por lo tanto sería un aspecto a tener en cuenta, al pensar el rol de las OT en relación al programa.

## ROL DE LAS INSTITUCIONES DONDE SE REALIZA LA TAREA OPERATIVA

El componente de la tarea operativa implica la mejora y acondicionamiento de edificios y espacios públicos. Este componente, que estructura y marca la impronta particular del programa UT, implica la participación de instituciones que demanden que en sus instalaciones el programa realice estas tareas. Esto se gestiona mediante un llamado anual en donde las instituciones presentan sus demandas, y a su vez se comprometen a aportar los materiales necesarios para desarrollar las mejoras, y poner a disposición un espacio de uso exclusivo del grupo de UT (que funciona como cantón, como comedor y como espacio de reunión para el grupo). El acuerdo también implica que las herramientas las aporte el programa.

De esta forma, la participación de las instituciones en las que se realizan tareas operativas implica como condición fundamental que éstas cuenten con los materiales que serán necesarios para desarrollar las tareas, y que lo hagan en tiempo y forma. El grado en que esto se cumple es variable. En algunos casos de incumplimiento, esto ha imposibilitado al grupo a comenzar a trabajar.

*“...yo te diría que siempre con problemas. Viste que ellos [los participantes] hacen la tarea en los organismos públicos, los organismos públicos en octubre se anotan, entonces se anotan desesperados porque alguien les vaya a hacer el trabajo. Generalmente desde octubre, o cambiaron la directora [en*



*escuelas] o no tienen plata, no tienen materiales y el programa no cubre los materiales, entonces siempre es un problema.” (OSC, Treinta y Tres, 1)*

Otro aspecto hace a la coordinación entre la OSC y la institución en la que se desarrolla la tarea operativa, para organizar el trabajo cotidiano. Esto implica que existan instancias de diálogo que permitan organizar las tareas de los participantes, y que éstas se inserten de manera coordinada en la dinámica de la institución; y que, de surgir inconvenientes, se puedan canalizar a través de los espacios de coordinación de la OSC con la institución:

*“Una vez acá en la escuela, cuando hacen esos cortes que tienen que conversar, que viene la asistente social y conversan, bueno, se tratan temas: a veces hay alguna fricción entre los participantes o hay algún desajuste en la escuela (...) La escuela en funcionamiento con 30 personas dentro, no es fácil poder hacer ese vínculo y a veces suceden pequeños roces, a veces de las maestras, a veces del personal... (...) sé que los que están a cargo (OSC) son el vínculo entre el grupo y la escuela, que somos ambos que de alguna manera estamos en contacto. Ahí yo traslado la situación a ellos y muchas veces hemos tenido esas conversaciones y he participado...” (Escuela, Treinta y Tres)*

El buen desarrollo de las tareas operativas en las instituciones también involucra un conocimiento desde la institución de los objetivos y de ciertas definiciones básicas del programa. Por un lado esto tiene que ver con el tipo de tareas que los participantes de UT pueden realizar<sup>45</sup>; y por otro lado cierta sensibilización en cuanto a los objetivos fundamentalmente formativos del programa, que deriva en cierta tolerancia por parte de las instituciones en cuanto a la calidad y a los plazos en los que se realizan las tareas.

A diez años de la primera edición del programa, y considerando que en muchas instituciones se vienen realizando tareas hace varias ediciones, en las entrevistas a los referentes de las instituciones se observa que se ha alcanzado un buen grado de conocimiento de estos aspectos desde las instituciones, y que, en términos generales, se comprende el carácter socioeducativo del programa<sup>46</sup>. Más allá de esto, algunos equipos técnicos destacan la necesidad de remarcar en la institución, edición tras edición, el encuadre del programa y los canales formales para demandar tareas hacia las cuadrillas de trabajo, a través de los referentes de las OSC.

*“...el tema de cuando las instituciones se anotan, las tareas que [los participantes] no hacen, viste que les cuesta, que quieren que cortemos pasto, entonces les explicamos que las tareas del aprendizaje son otras y que el programa tiene otros objetivos. Eso después se entiende perfectamente y está muy bueno para la*

---

<sup>45</sup> Son tareas de acondicionamiento y mejora, que no involucren cambios estructurales en los edificios. A su vez las tareas tienen ciertas limitantes como por ejemplo que no esté permitido realizar tareas en altura (menos de 3 metros); con elementos cortantes o herramientas que impliquen cierta peligrosidad en su uso. (Ver Pliego para la definición del tipo de tareas que se puede realizar)

<sup>46</sup> Desde algunos actores del Mides se destaca el hecho de que fue un proceso no exento de dificultades en el que se encontraron muchas veces posturas de parte de las instituciones que consideraban al programa como “mano o de obra barata” para realizar tareas propias de la institución. (Ver caso de la IM y del liceo Dámaso, que relata la Dirección de la ACJ)

*institución, para los participantes y para nosotros por supuesto, porque ver todo ese ciclo que cierra está bueno.” (OSC, Las Piedras)*

En términos generales existe una muy buena valoración por parte de las instituciones que reciben al programa, en cuanto al aporte de los grupos en torno a las actividades de mejora y mantenimiento de infraestructura. En muchos casos se destaca el beneficio que implica realizar a bajos costos (solo se aportan los materiales) refacciones para cuya financiación las instituciones no cuentan con presupuesto asignado. Esto se manifiesta de manera muy frecuente en las entrevistas, especialmente en las escuelas y liceos, pero también en otras instituciones como Plazas de Deportes o en El Correo.

También se observa en algunos casos una orientación de la participación de estas instituciones, vinculada a la responsabilidad por parte de las empresas públicas de aportar en la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad social.

*“...un poco el rol del Correo como empresa pública que además de Uruguay Trabaja ha tenido otros convenios, digamos, si las empresas públicas o el Estado no apoya este tipo de programas es como que estamos en el horno.” (El Correo)*

Desde el punto de vista de uno de los coordinadores de OSC entrevistados, uno de los indicadores de la buena valoración del programa en determinada localidad, tiene que ver con la cantidad de instituciones que demanda participar del programa. En este caso se observa que las demandas superan ampliamente la capacidad de trabajo del grupo.

*“...nos pasa a nosotros que las memorias que presentan para que Uruguay Trabaja esté en la comunidad, en las instituciones, en el barrio, son mucho más de lo que podemos abarcar con los cupos que tenemos, que eso es reconfortante porque sabemos que las cosas se están haciendo bien y la comunidad, ya tanto sea lo que refiere a profesores, maestros, enfermeros, médicos, comisiones en los barrios, lugares donde se ha ido a trabajar, hay muy buena aceptación. Y siempre hay agradecimiento, siempre se hace alguna fiesta despedida y agradeciéndoles, una devolución hacia los participantes también. Y eso me parece que es muy valorable. (...) es bueno remarcar que en principio hubo resistencias, de cosas que se tuvieron que corregir...” (OSC, Treinta y Tres)*

En esta cita, así como en el discurso de referentes de las OSC encargada del grupo de Minas de Corrales, se evidencia un proceso que va desde el desconocimiento e incluso cierta visión negativa por parte de la comunidad en general (y de las instituciones públicas en particular) hacia el programa<sup>47</sup>, hasta una situación en la que se reconoce el valor del trabajo realizado por el programa en las instituciones.

Desde algunas OSC se destaca la ventaja que significa un alto grado de formalización de las relaciones entre el programa y las instituciones que lo reciben. Cuando existe una comprensión adecuada de los objetivos y de las definiciones generales del programa, se ve facilitada la relación entre los equipos de las

---

<sup>47</sup> *“El trabajo con la comunidad es un trabajo que se ha hecho durante todos estos cuatro años, partimos de una comunidad que tenía un juicio totalmente negativo, una valoración prejujuada y un desconocimiento también del programa a una comunidad que ya sabe lo que es Uruguay Trabaja, que ya lo valora (...) se ve como los ven a ellos, como después también que terminan las instituciones nos hacen recordatorios, nos dan diplomas agradeciendo y todas esas cosas y por otro lado se ve también en las instituciones que ya participan en las actividades que nosotros hacemos.” (Minas de Corrales; OSC; 312,312)*

OSC y las instituciones en las que se realiza la tarea operativa. De esta forma el tipo de tareas que se puede hacer no se presenta como una arbitrariedad de los equipos, si no que se comprende en el marco general del programa<sup>48</sup>.

Finalmente, las intendencias y municipios en algunos casos tienen alguna participación importante. Así por ejemplo, en Montevideo Oeste están involucrados con las instituciones donde se realiza la tarea operativa ya que dependen de ese nivel de gobierno.

En el Área Metropolitana, la Comuna del Gobierno de Canelones aportó el uso de un ómnibus para la realización de la actividad de turismo social.

*“Hay un rol muy importante [del comunal para acceder a la Tarea Operativa]. Y eso depende de cada comunal y de cada zona. Nosotros porque tenemos muy buen vínculo... pero no sé si todos los comunales a veces no tienen tiempos o no tienen gente como para...”* (OSC, Montevideo, 2)

## DINÁMICA DEL PROGRAMA

Más allá de que no exista un protocolo de implementación elaborado por el Programa a nivel central, sí existe una pauta general establecida en los pliegos del Programa, que entre otras cosas distribuye y ordena las horas de capacitación tanto específica como transversal y las horas de la tarea operativa.

Existen diferentes estrategias en la organización del trabajo, incluyendo las diversas instancias de encuentro y de participación entre los actores. En algún caso se menciona la presentación del Programa en las instituciones de la tarea operativa con la participación del jefe de OT y el director/a departamental. En otros casos comienzan pautando reuniones con las instituciones que otorgan las prestaciones (ej. carné de salud. Se pide hora para todos).

*“Nosotros siempre tratamos de visitar estas instituciones en las primeras semanas, entre la primera y segunda semana del convenio. Ya dándole a la semana siguiente una pauta de cronograma de cuándo vamos a estar.”*(OSC, Minas de Corrales).

*“No tenemos una coordinación no hay nada establecido por ahí de repente o porque va a Uruguay Trabaja a la reunión de los directores o porque va a plantear algo como una cosa nueva o una comunicación vía mail por ejemplo pero no hay nada establecido que una vez al mes o cada dos meses, no hay nada establecido que yo creo que las coordinaciones y las articulaciones para que funcionen no pueden ser a demanda del usuario tienen que ser, estar establecidas”* (Mides, Rivera)

---

<sup>48</sup> Desde uno de los equipos técnicos de las OSC se señala: “...como que ellos [la institución que recibe al programa] saben y parten de la base de que las exigencias que pueden hacer con un programa con personas que se están capacitando... En eso también son súper cuidadosos. A nosotros también este marco nos da mucha garantía, porque después cuando nosotros tenemos que transmitir esto a los equipos, nosotros también quedamos en ese sentido no en el lugar que después no te permite trabajar con la gente, de estar siempre marcando los puntos, si no que al ser algo que te trasciende, que viene de una cuestión más institucional, el nivel de entendimiento de cómo es que funciona el mundo del trabajo, facilita un montón. Si pasara por nuestras decisiones, hasta se podría transformar en una cuestión personal con nosotros, que muchas veces pasa, y esta cuestión más institucional hace que eso pase a un segundo plano y hay que hacer las cosas que la institución decide y plantea.” (OSC, Montevideo, 1)

*“...deberíamos tener como un mejor encuentro y mejor seguimiento de las situaciones para ver también en qué están esas personas con las que nosotros veníamos trabajando o trabajamos en algún momento y luego por distintos motivos se terminó la intervención... quizás debería estar preestablecido que la oficina, la OSC y el supervisor de Uruguay Trabaja se puedan encontrar cada tres meses. Ya tenerlo pautado con el convenio que deberíamos juntarnos como para hacer una actualización de en qué estamos, si hay algo que esté sucediendo que nosotros también podamos mediar.” (Mides, Montevideo)*

## LIDERAZGO EN LA IMPLEMENTACIÓN

Se le consultó a los entrevistados sobre qué actores entendían que lideraban la implementación del Programa en el territorio, con el objetivo de conocer cómo se distribuía ese rol entre las OSC y la OT, fundamentalmente<sup>49</sup>. Si bien en la pregunta no se explicitaba un concepto de liderazgo, los entrevistados lo asociaron inmediatamente con quién se responsabilizaba por las tareas centrales de establecer los acuerdos, las articulaciones y las coordinaciones necesarias para la puesta en práctica del Programa.

Para algunos entrevistados (especialmente equipos de Montevideo) el liderazgo lo ejerce la OSC con su Equipo Técnico. Para otros, en general en el Interior (ciudad) y Área Metropolitana, es la Oficina Territorial. En otros casos la ejercen ambos actores junto con la centralidad del Programa, donde *“termina de definirse todo”* como decía una entrevistada.

*“...en realidad hay como un equilibrio entre los tres [centralidad del programa, OT y OSC] porque incluso la OSC en los casos donde tiene una inserción territorial, también juega un papel a la hora de generar algunas propuestas con las instituciones. Entonces creo que se da un equilibrio entre las tres patas, cada uno como cumpliendo su rol y sin duda igual el preponderante es desde Uruguay Trabaja como programa en la centralidad, ahí es donde termina de definirse todo. Creo que nosotros somos, por decirlo de alguna manera, colaboradores en esto, en cuestión de la logística, de la difusión pero hay determinadas definiciones que no pasan por acá, que nosotros podemos hacer recomendaciones...” (Mides, Montevideo)*

*“Nosotros hemos logrado cuestiones mínimas como esto de poder definir algunos locales de inscripción y poder sugerir algunas cuestiones. Pero después todo lo que es el despliegue, cuándo se despliega y dónde se despliega es todo a nivel central” (Mides, Montevideo)*

Cuando además de la presencia de los Equipos, la Oficina Territorial tiene mucho involucramiento en el despliegue del programa, es probable que se comparta el liderazgo. Del mismo modo cuando ambos actores no son lo suficientemente fuertes (Equipos OSC y OT), allí se distribuyen y complementan las tareas con apoyo de la supervisión. En los convenios de Montevideo, se agregan los actores centrales vinculados al Programa (la supervisión y coordinación del Programa).

Queda claro que las situaciones son variadas en este aspecto. Una de las tareas importantes que implican liderazgo son los primeros contactos con las instituciones locales encargadas de las prestaciones o bien de otorgar el espacio para la realización de la tarea operativa. Como se vio estas tareas pueden asumirlas la OT o el Equipo Técnico.

---

<sup>49</sup> Es importante aclarar que se trata del liderazgo en el territorio ya que buena parte del mismo se ejerce desde la centralidad a partir de los diferentes convenios y acuerdos con las instituciones “socias” del Programa.

*“I: Ahora ¿Qué actores entienden que lideran estos procesos? E1: “Para mí es la OT, es la OT la que realmente hemos logrado, sobre todo desde el año pasado para acá un buen relacionamiento...cada vez que le pedimos cualquier ayuda ella, la OT en general no solamente de ella sino todos los demás referentes de los demás programas nos apoyan y tenemos una respuesta eficaz” (OSC, Minas de Corrales)*

En los casos en que la Oficina Territorial lidera la implementación del Programa en territorio, es común que, de forma articulada con la Dirección Departamental, organicen reuniones periódicas con la participación de todos los actores involucrados en el programa. En algunos casos estas reuniones son mensuales, en otros bimensuales.

*“La forma ideal de participación es generando el espacio para coordinar con los equipos, con las OSC, eso es un indicador de participación claramente, y es lo que hemos intentado. Y después nos parece importante estar en ese primer contacto con las instituciones públicas a donde se va a llegar y ponerle mucho a lo que es nuestro trabajo con las redes y a conocer a todos los referentes. Y hay otro plano que es comunicar, que es fundamental, donde nosotros claramente tenemos ahí como OT el rol principal, porque no lo hace nadie más si no lo hacemos nosotros (...) Hoy por hoy lo hacemos nosotros, pero hemos habilitado también a las organizaciones a que nos nutran de lo que informamos y nos den una mano en eso.” (Mides, Treinta y Tres).*

La cita anterior es interesante en tanto alude a varios aspectos y condiciones que podrían mejorar el vínculo entre los actores repercutiendo en la mejora del funcionamiento del Programa en el territorio. Se hace referencia a aspectos ya mencionados como el tiempo destinado a la coordinación, los contactos interinstitucionales y la comunicación (para la cual se le atribuye el rol a la Oficina Territorial con apoyo de las Organizaciones). Más allá de quién ejerza el liderazgo lo cierto es que la implementación del Programa requiere de la coordinación fluida entre los equipos de las OSC y las oficinas territoriales, y la participación del nivel central del programa cuando se requiera.

#### *Frecuencia de contactos entre actores*

Como ya fuera señalado, no está estipulado de modo formal la frecuencia de la coordinación y articulación de los distintos actores. La frecuencia de contacto es un posible indicador del grado de articulación entre la OT y los Equipos Técnicos. A continuación puede observarse las distintas situaciones.



Fuente: Elaboración DINEM en base a Entrevistas

La frecuencia de contacto de los Equipos Técnicos de las OSC con las Oficinas Territoriales es variada. Esto tiene que ver con lo analizado anteriormente de los roles que asumen cada uno, de sus improntas y trayectorias en los territorios.

En uno de los convenios de Montevideo, se articula muy poco con la OT dado que ante cualquier problema se recurre a Mides Central, sin embargo no sucede de este modo en el otro convenio de Montevideo. En estos casos sería necesario clarificar los roles en Montevideo de modo de mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos y de los logros de la política pública así como del modelo de gestión que se busca llevar a cabo.

Algunos entrevistados planteaban que sería favorable, para una mejor organización, que la frecuencia de la coordinación entre los Equipos técnicos, la OT y el supervisor estuviera pautada:

*“Deberíamos tener más coordinaciones. Quizás debería estar preestablecido que la oficina, la OSC y el supervisor de Uruguay Trabaja se puedan encontrar cada tres meses. Ya tenerlo pautado, que deberíamos juntarnos como para hacer una actualización de en qué estamos, si hay algo que esté sucediendo que nosotros también podamos mediar. A veces ha pasado que en el medio del trabajo, alguna de las instituciones que se postularon para recibir a Uruguay Trabaja no tienen los materiales, las tareas que les terminan diciendo para hacer no es la que corresponde y hay que mediar, hay que hablar con los*

referentes de la zona. Por suerte no ha pasado, pero ese tipo de cuestiones si pudiéramos tener algo más sistematizado de reunirnos, se podría prever cuestiones que pasan.” (Mides, Montevideo)

Vinculado a la frecuencia de los contactos, se plantea como un obstáculo el factor tiempo y la planificación. Al parecer de algunos entrevistados, haría falta mayor cantidad de horas técnicas y mayor organización para posibilitar la participación efectiva de las Oficinas:

*“La relación con el programa podría ser mayor pero para que sea mayor necesitamos más tiempo, tiempo del equipo, de los compañeros para poder disponer de mayores coordinaciones, poder trabajar en conjunto la llegada al programa, aspectos que tienen que ver con el conocimiento de la oficina, el conocimiento del SOCAT, el conocimiento del resto de la oferta programática del ministerio. Lo hacemos puntualmente y a veces a demanda, si lo pudiéramos planificar creo que sería también mucho mejor el transitar de la gente por el programa”* (Mides, Canelones).

La falta o inadecuada comunicación es otro factor negativo para una mejor articulación:

*“...la debilidad es a veces que en algún momento es necesaria la comunicación con la Oficina, sobre todo en la coordinación de alguna actividad que involucre a la Oficina porque no es lo mismo decir ‘vamos a hacer a hacer tal actividad tal día’; coordinar es ‘¿Qué te parece la fecha? ‘El año pasado por ejemplo desde la Oficina Territorial y la Coordinación Técnico Territorial (CTT) nosotros teníamos agendado una actividad de cierre del año de todos los programas y ahí en el medio se nos metió un cierre de Uruguay Trabaja que estaba muy interesante: ‘che si lo hubiéramos pensado podíamos haber coordinado hacer todo en uno mismo’. Eso creo que pasa un poco por una debilidad de comunicación con la OSC, pero también con los referentes [supervisores]”* (Mides, Rivera).

## UN NUEVO CONTEXTO: IMPLICANCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO LINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE MIDES

Vinculado al tema del liderazgo en el territorio, en más de una entrevista surge que en los últimos años se avizoran algunos cambios en relación al objetivo de MIDES de profundizar la descentralización en el actual período de gobierno.

Vale recordar que el Mides definió como una de las líneas estratégicas del actual período de gobierno (2015-2019) la descentralización<sup>50</sup>.

En este sentido algunos entrevistados notan cambios en esa dirección:

*“Entonces toda esa parte que en general se hacía desde el nivel central, que de Uruguay Trabaja llamaban directamente a la dirección de ASSE o a la dirección de Primaria, el año pasado se hizo como el camino inverso...”* (Mides, Montevideo)

---

<sup>50</sup> En términos de servicios públicos, las motivaciones para promocionar procesos de descentralización en América Latina han tenido que ver con los siguientes factores: 1) modernización y agilización de la gestión; 2) participación de la población en la toma de decisiones; 3) eficiencia/competitividad en un contexto de globalización; 4) eficiencia económica en la asignación de recursos públicos (Serrano 2001, en Repetto, 2010).

*“...existe mucha interinstitucionalidad que es necesario trabajar, ahora se sumó el tercer nivel de gobierno con los municipios, se trabaja con la intendencia y con las referencias de los otros ministerios. Entonces es mucho trabajo, pero hacemos lo que podemos” (Mides, Montevideo)*

Lo que las Oficinas podrían aportar en este nuevo contexto es “mayor articulación y trabajo en conjunto”. No sólo con las OSC sino con la interinstitucionalidad, de modo de tener una “visión del territorio” que contribuya a que el Programa pueda tener en cuenta las especificidades locales. Hay otras tareas como las definiciones de dónde va a estar el Programa que se entiende que le competen a la centralidad del Programa si bien las Oficinas aportan diagnóstico y sugerencias de hacia dónde ir con el Programa.

En otro caso se destaca el objetivo de “empoderar” a las Organizaciones Sociales para que “en el micro territorio sean el MIDES”

*“A veces la mirada es centralista, es de Montevideo y no es lo mismo trabajar en Treinta y Tres que trabajar en Bergara, y estamos en Treinta y Tres. No es lo mismo ciudad que Bergara, no es lo mismo, entonces como que a veces la descentralización no se toma en cuenta y se proponen cosas muy generales. Entonces la mirada que puedan tener desde el centro a veces no coincide con lo que está pasando, entonces a veces ponen cosas en general, de que hay que hacer tal cosa y no se puede, en el territorio en el que estamos no se pueden hacer por diferentes motivos.” (OSC, Treinta y Tres)*

La última cita hace referencia a ciertos requerimientos del pliego del Programa que se entienden pensados en términos generales sin reparar en las especificidades locales y en las posibilidades que existen a nivel territorial para darle cumplimiento. En ese sentido una mayor descentralización implicaría una mayor autonomía de los Equipos en conjunto con las Oficinas Territoriales para adaptar los lineamientos generales al contexto local, y luego ser evaluado en el cumplimiento de los objetivos bajo dicho marco de intervención.

Importa destacar que los aspectos mencionados en torno a la descentralización de Mides, incluyendo aquellos que redundarían en una mejor implementación del Programa, se aplicarían también para las otras Instituciones Públicas que participan del Programa (ANEP, MSP, UTU, entre otras.)

En síntesis, dejando de lado las características locales en cuanto a las oportunidades que brinda el territorio, ya que sobre ese punto no puede intervenir el Programa, los aspectos que favorecen una buena implementación son: la experiencia de cada uno de los actores, la explicitación de roles, la comunicación y coordinación entre las partes y un mayor involucramiento de los actores locales. Estos aspectos no solo favorecen el buen desarrollo de Uruguay Trabaja sino la imagen de Mides en el territorio, facilitando la articulación de sus diferentes estrategias de intervención para con la población destinataria de las políticas sociales.

Sugerencias desde el discurso de los actores:

- ✓ Formalizar espacios de encuentro y de articulación entre Equipo, Supervisión y actores territoriales para fortalecer los vínculos con el programa y con las instituciones en el territorio así como para facilitar el trabajo de los supervisores quienes, en el caso del Interior, en general no están radicados en el territorio.



- ✓ Incrementar el tiempo y planificación del equipo de la OSC a nivel territorial para dedicarle al Programa en términos de coordinación, articulación con diferentes actores, difusión de la oferta programática del Ministerio.
- ✓ Mejorar comunicación entre Oficinas Territoriales y Dirección Central (“escuchar más al territorio”). Seguir proceso de avance en este sentido, que se iniciaron en estos últimos años en la línea de profundizar la descentralización.
- ✓ Reflexionar y generar estrategias de implementación para el área Rural dado las restricciones que se presentan a quienes implementan el Programa cuando los recursos de los territorios son restringidos. Especialmente en lo que tiene que ver con demanda de empleo.
- ✓ Vinculado al punto anterior, generar más autonomía en la construcción de lo local en una más adecuada articulación entre los diagnósticos y problematizaciones de las zonas y las respuestas diseñadas a nivel programático.
- ✓ “Territorialización” de la estrategia otorgando un mayor rol a la Oficina Territorial y a la Dirección Departamental.

## II. INTEGRACIÓN LABORAL.

Como vimos, el programa Uruguay Trabaja se define como un programa socioeducativo que apunta a generar y reforzar competencias para el trabajo, con el horizonte final de que las personas puedan generar de forma autónoma ingresos (por fuera de un Programa de empleo protegido). El éxito de este horizonte tiene que ver entonces con la integración laboral, entendida como integración en el mercado formal de trabajo, tanto desde una modalidad de trabajo dependiente como independiente.

A su vez, a diferencia de la simple inserción laboral, con la idea de *integración* queremos significar una inserción duradera y en condiciones mínimas de calidad (entre otras la formalidad, por ejemplo).

Al igual que el concepto de empleabilidad, la integración laboral es un concepto relacional, que vincula la oferta y la demanda trabajo. De este modo, al tener en cuenta los posibles obstáculos para la integración laboral es necesario considerar: i) la situación de partida de los participantes de UT en cuanto a formación, competencias y habilidades para el trabajo, y las situaciones de partida a nivel personal y familiar (cuidados, discapacidades, enfermedades); ii) las restricciones que presenta la demanda del trabajo: su carácter excluyente, las fragmentaciones del mercado de trabajo, la disponibilidad de empleos, y en general las posibilidades que ofrece determinado entorno productivo; y finalmente, iii) las acciones del programa para procurar acercar a la oferta y la demanda actuando en ambos frentes, pero sobre todo en la oferta.

Con fines analíticos se intentará aislar estos factores, sabiendo que en la práctica forman parte del mismo fenómeno.

### CONDICIONES DE LA OFERTA: CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES Y RESTRICCIONES PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL.

Es posible pensar en dos grandes grupos de factores que determinan la fragilidad de la situación de los participantes de Uruguay Trabaja frente al mercado laboral. Por un lado están las condiciones que tienen que ver con la formación y las competencias; éstas comprenden desde la educación formal, pasando por conocimientos específicos y oficios, hasta habilidades y competencias transversales (lo que a su vez incluye las llamadas habilidades genéricas, comunicacionales y sociales). Por otro lado, también existe un conjunto de condicionantes que tienen que ver con situaciones personales y familiares, en las que típicamente entran las tareas de cuidados de personas dependientes, las situaciones de discapacidad, enfermedades, así como otro conjunto de condiciones asociadas a prejuicios y estigmas, que restringen las posibilidades de las personas al momento de participar en el mercado de trabajo (es el caso de personas trans, pero de modo genérico también comprende el estigma asociado a la pobreza). Todo este conjunto de factores está presente, de forma parcial o acumulada, en casi la totalidad de los casos de los participantes de UT.

De esta manera, entrevistados de los equipos de las OSC, principalmente, hacen referencia a condiciones de partida entre los participantes, que determinan sus posibilidades de integración laboral posterior al programa, más allá de la calidad del acompañamiento institucional que se les brinde a través de UT. Se sostiene, explícita o implícitamente, que hay una porción de los participantes cuya probabilidad de alcanzar los objetivos planteados por el programa es casi nula. A modo de diagnóstico general, desde la coordinación de una de las OSC se señala:

*“...alrededor de un treinta por ciento [de los participantes] serían empleables y no todos terminan trabajando, capaz que un veinticinco por ciento, pero anda ahí. Trabajan con nosotros o buscan ellos mismos pero con apoyo nuestro. Después tenés un setenta y cinco por ciento que tiene enormes dificultades para trabajar, porque precisan alguna consideración especial o porque en realidad precisan otros dispositivos. (...) hay una evaluación del rendimiento muy adecuado a las posibilidades de las personas. Hay gente que da el 100% y no puede nunca llegar al umbral que pide el mercado de trabajo, pero dio un 100%. (...) No todos porque UT se hace cargo de un conjunto de personas que en su mayoría no estarían trabajando y que por algún motivo no están trabajando hoy. Entonces pensar que todas van a terminar trabajando es un pensamiento mágico. La pregunta es quiénes podrían, quiénes no y qué cosas estamos pensando.” (OSC, Montevideo)*

Varios de los entrevistados comparten esta categorización de los participantes según sus posibilidades de integración laboral luego de su pasaje por UT. De esta forma se manejan algunas categorías según la posibilidad estimada de ser empleables, resultando que a algunos participantes se los cataloga como “empleables”, otros como “empleables con reservas” y finalmente a otros como “no empleables”. Según los entrevistados de los equipos técnicos de las OSC, muchos de los participantes del programa caen dentro de esta categoría.

De esta forma es posible identificar, en los discursos de los diferentes actores entrevistados, referencias al hecho de que algunos de los participantes de Uruguay Trabaja, por diferentes condiciones representan una población que encuentra dificultades considerables para poder participar del mercado de trabajo, al punto de que programas como Uruguay Trabaja representan la única alternativa de vínculo con el mundo del trabajo. Esto se evidencia, por ejemplo, para población de los llamados “programas prioritarios” (sobre todo con respecto al programa Cercanías).

Esta consideración general remite a varios de los factores que adelantamos. Uno de ellos, muy presente en los discursos de los entrevistados, refiere a las llamadas competencias transversales, referenciadas en términos de “hábitos de trabajo”. Este es un concepto recurrente entre los actores, sobre todo desde los equipos técnicos, como también desde las instituciones que reciben las tareas operativas. De este modo se hace referencia a la dificultad fundamental que implica la integración laboral de personas que, o nunca trabajaron, o hace mucho tiempo que no trabajan.

*“Las características de la población que se anota en UT, que son las características del llamado, son gente que no ha trabajado o que en dos años para atrás ha trabajado muy poco, no se exige nivel de preparación, se pide que no hayan terminado tercer año [de educación media]. Eso hace que la población tenga determinadas características y sobre todo las dificultades. Se trabaja mucho con hábitos, que eso es fundamental, no sólo con el hábito del trabajo sino con el horario. (...) [El Programa funciona como una] escuela de trabajo. Ellos [los participantes] lo toman como eso porque aprenden a cumplir un horario, a cumplir una tarea, muchos no saben lo que es. Te dicen “a mí, ni mi madre me manda a hacer nada”, es como que no están acostumbrados a llevar un orden (...) cómo los ves al principio no tiene nada que ver con cómo los ves al final. Es un proceso que los cambia totalmente.” (OSC, Las Piedras)*

Cuando hablamos de competencias transversales también incluimos a las que hacen a las formas de socialización. Según integrantes de los ET, parte de la población que participa del programa tiene pautas de relacionamiento violentas e impulsivas, que en términos generales, no son toleradas en ambientes de trabajo formales:

*“Esto de trabajar en grupo a veces les cuesta y las reacciones de ellos a veces no son las mejores, que puede ser hasta por momentos violentas. Creo que ese es uno de los motivos que influyen en eso y que es acorde a un montón de cosas que viven y que nosotros, desde el programa, las podemos entender y dar herramientas para trabajarlas. Pero en otros trabajos no las entienden (...) en un trabajo formal eso olvídate, es tarjeta roja. Acá se lo charla, se lo conversa y poco a poco van aprendiendo a tolerarse.” (OSC, Las Piedras)*

En este punto también se hace evidente la influencia de la participación en el programa. Los resultados en ese sentido no solo son destacados por los equipos de las OSC, sino por actores de la comunidad, en donde destaca una visión del programa que hace énfasis en su papel resocializador.

*“I: ¿Crees que las personas que pasan por UT están en mejores condiciones de conseguir un trabajo luego de haber pasado por el programa? E: Yo pienso que sí (...) [el pasaje por el programa] les enseña a manejarse dentro de un grupo, les enseña a ubicarse, a recibir órdenes, a seguir un horario, todo eso es muy bueno para después salir adelante.” (Comunidad<sup>51</sup>, Minas de Corrales)*

Además de esto, parte de la población de UT, según los mismos referentes de los equipos técnicos, tiene dificultades para poner en valor su propia experiencia (aunque sea fragmentaria y escasa con respecto al mundo del trabajo), y reconocerse a sí mismos sus propias habilidades. Es allí donde el acompañamiento juega un papel bien importante en el sentido de fomentar el [auto] reconocimiento de las propias competencias.

*“Un aspecto muy importante es el tema de la autoestima, hay muchas personas que no tienen confianza en sí mismas. Por ejemplo cuando vamos a trabajar currículum piensan que no tienen currículum. Desde ese punto de vista se logran cosas buenas por el trabajo del acompañamiento y del equipo en general, que es devolverles que todos tenemos experiencia y que todos sabemos hacer cosas, revalorizar todos esos aspectos que son bien importantes en el trabajo con la gente.” (OSC, Las Piedras)*

*“...las posibilidades [de integración al mercado de trabajo] como te dije son mayores. Es el caso de este muchacho que consiguió trabajo en la mina porque cambió su actitud, creo que él cambio de actitud, la valoración de lo que ellos son y verse que no son considerados como el estigma social, los hace que puedan lanzarse con mayor facilidad al mercado laboral. (OSC, Minas de Corrales)*

En relación a las características específicas que limitan las posibilidades de participar en el mercado de trabajo, una variable importante es la generacional. Ésta opera excluyendo a las personas tanto por “muy jóvenes” por la falta de experiencia y de una disposición adecuada al trabajo (nuevamente el tema de los “hábitos”); como por “muy viejas”, en este caso sobre todo por condicionamientos físicos o por desuso de hábitos.

*“...las motivaciones siempre están en todos, lo que pasa es que las posibilidades a veces no son las mismas, por las edades sobre todo. La gente mayor a veces es muy difícil, tienen mucha expectativa y mucha necesidad de trabajar, es complicado a veces que haya oferta laboral para ellos, es lo más difícil.” (OSC, Las Piedras)*

---

<sup>51</sup> Comisión de fomento del Hospital de Minas de Corrales, en donde realizó tareas el grupo de UT.

En el caso de los jóvenes, se mencionan ciertos rasgos generacionales que suponen déficits actitudinales o aptitudinales y operan como barreras fundamentales para el acceso al empleo. Éstos se asocian fuertemente a la idea de “motivación”, y se coloca como uno de los aspectos en los que se obtienen resultados en el acompañamiento:

*“El año pasado fue un año bastante complicado, eran muchos jóvenes que nunca habían trabajado obviamente, jóvenes de dieciocho o veinte años que no daban mucho corte al trabajo. Nosotros teníamos que estar, no tenían motivación. No eran todos y estaba bueno que los que sí tuvieran motivación los hicieran motivar. Igual terminamos el programa con gente que cuando empezó no quería nada y después les encantó, eso está muy bueno.”* (OSC, Montevideo, 2)

Luego, también son frecuentes y conocidas las restricciones asociadas al género. Una de sus manifestaciones tiene que ver con las responsabilidades de cuidados de personas dependientes en el hogar.

*“...la fortaleza que vemos nosotros [en el programa UT] tiene que ver con la posibilidad de inserción laboral que muchas veces otras mujeres no la tienen, espontáneamente digo. Muchas veces es difícil sostenerlo para una mujer porque todos sabemos, no existe la corresponsabilidad a nivel familiar, muchas veces si hay una pareja o un papá en la familia no es algo que muchas veces las mujeres puedan vivir el tema de la inserción laboral como tan simple. Hay una cantidad de factores que en realidad si estuvieran en una inserción laboral que no fuera en el marco de un programa, en realidad quizás habría muchos más obstáculos.”* (Casa de la Mujer, Las Piedras)

Esta situación se manifiesta en el relato de las propias participantes del programa y su relación con el mercado de trabajo, signada por las trayectorias discontinuas:

*“Siempre estuve trabajando. Y también siempre estuve dejando, estaba un tiempo y dejaba, porque los neños se me enfermaban y como siempre pasaban conmigo. El horario que era rotativo, pasan mucho en la guardería, a veces el padre los dejaba a las ocho de la mañana y se levantaban a las once de la noche cuando yo salía de acá o salía él, ellos que quedaban solos. Entonces por una cuestión u otra siempre tuve que dejar. Nunca fueron años siempre fueron temporadas, pero sí he trabajado.”* (Ex participantes - Las Piedras)

Por otro lado, en algunos casos, según el relato de los equipos técnicos, se combina con la variable generacional, restringiendo las posibilidades sobre todo de las mujeres jóvenes, sobre todo si son madres:

*“...porque nosotros siempre apostamos a que puedan pensar en esto del acompañamiento en las redes familiares que tienen, las redes de vecinos, que puedan apoyarse en otras cosas para el tema de cuidados. Pero es real que a veces no existen, y si las hay les cuesta muchísimo visualizarlas. Pero hay gente que está muy sola. (...) las chicas jóvenes es difícil por el tema del cuidado, es bien complicado para las mujeres poder separarse un poco de ese rol de cuidado de los hijos y permitir que otro lo lleve al médico o un montón de cosas”* (OSC, Las Piedras)

En relación a los factores que tiene que ver sobre todo con la oferta, también se mencionan otros vinculados al consumo problemático de sustancias, situaciones de violencia doméstica, y problemas asociados a la situación habitacional de los participantes, que desde el punto de vista de los equipos, son prerequisites para la participación en el mercado de trabajo:

*“...hay muchos participantes que tienen perfil como para sostener cualquier trabajo pero hay cuestiones que a veces no son resueltas en el tiempo del programa, porque tampoco el programa cuenta con tiempos técnicos para poder responder lo que tiene que ver con la vivienda, con la violencia, con cuidados... A veces no da el tiempo para responder a las problemáticas que tienen y no pueden sostener. Tenemos gente que a veces nos preguntamos por qué están acá y después terminamos descubriendo por qué y por qué le cuesta también sostener un trabajo.” (OSC, Las Piedras)*

A modo de síntesis, en relación a las condiciones de la oferta, en las posibilidades de participar en el mercado de trabajo operan factores asociados a las características de los participantes como ser la falta de competencias, o la falta de reconocimiento y auto reconocimiento de las competencias. Estas características se asocian en los discursos sobre todo a los jóvenes, identificados con la falta de motivación, pero en general con la idea de que la falta de experiencia en el mercado de trabajo genera las carencias en cuanto a “hábitos de trabajo” (por desuso o porque nunca se adquirieron). Además, otras características, en este caso asociadas a las condiciones materiales de vida generan restricciones en los participantes de UT para integrarse al mercado de trabajo: aquí encontramos la situación de mujeres jóvenes con hijos, o personas con problemáticas puntuales que impiden o dificultan el cumplimiento de obligaciones fuera del hogar.

#### CONDICIONES DE LA DEMANDA.

Teniendo presente, como señalamos al comienzo, que la integración laboral refiere a un fenómeno relacional, luego de poner atención en la situación y en las constricciones de la oferta de trabajo, ahora interesa conocer la perspectiva de los entrevistados sobre las posibilidades y sobre todo las restricciones que se presentan desde la demanda de trabajo.

En primera instancia, en el discurso de los entrevistados, el mercado de trabajo se presenta como una variable de contexto, que se impone con fuerza, con posibilidades acotadas y fuertes restricciones. En términos generales, y variando según el caso que se analice, las consideraciones de los entrevistados hacen referencia a las escasas –o nulas - oportunidades de trabajo que ofrece el mercado para la población como la que participa de UT.

*“En muchos casos el reclamo es por lo que te decía hoy, cuando dicen que la mejor política social es el empleo, yo estoy de acuerdo en eso. ¿Pero en Casupá me decís por ejemplo? ¿En Lascano? Porque ahí llega UT pero no llega el empleo ahí.” (OSC, Montevideo, 1)*

Si bien en relación a la oferta, las situaciones presentadas muchas veces son sumamente complejas, y al programa le cuesta intervenir con éxito, cuando pasamos a la demanda la situación se acentúa, al punto de que en muchos casos el mercado de trabajo se toma como una variable en la que el programa no puede intervenir. No obstante, aparecen fuertes referencias por parte de los entrevistados a la necesidad de manipular o intervenir de alguna forma en la demanda para conseguir resultados en la integración laboral.

En términos generales el mercado muestra su carácter excluyente con la población en situación de vulnerabilidad, y uno de los principales filtros que operan tiene que ver con la formación y la capacitación.

*“...hoy en día salir a buscar trabajo no está nada fácil, además de que de estas personas, muchísimas, muchísimas, yo creo que el 80%, no terminaron su escolarización primaria. Y las empresas hoy en día están pidiendo eso, y ahí estaría bueno ver cómo se trabaja en la educación para adulto...” (UTU Central)*

Este aspecto, además de ser señalado por actores institucionales, se manifiesta en las entrevistas a ex participantes del programa UT, a partir del relato de sus propias vivencias:

*“No consigo trabajo porque yo hice solo escuela, o sea no tengo un nivel secundario y ya cuando vos presentas un currículum lo que te abate primero es eso... O sea, la traba más grande que tenés es el estudio, no tenés estudio, así seas el soldador más afamado, el albañil más prolijo, si no tenés estudio ya te voltean de una, te dicen “Mira, principiante acá no tomamos”, así vos lleves muchos años de experiencia en albañilería, pero ya la condición de decir “Hice solo sexto año de escuela” ya con eso te mataron.”* (Ex participante - Las Piedras)

En muchos casos eso responde a la naturaleza de las tareas específicas para las que se requieren trabajadores/as, pero otras veces, sobre todo cuando se trata de puestos para trabajadores no calificados, las titulaciones operan como garantía (o por lo menos indicio) de la presencia de competencias transversales en la población que se recluta. Por otra parte, desde el punto de vista de algunos equipos técnicos de OSC, el programa intenta reorientarse hacia la exigencia de mayor formación y capacitación que existe desde el mercado, intentando ofrecer herramientas específicas para facilitar la integración.

*“...el mercado está apuntando a mucha más capacitación, que es lo bueno, que ahora nosotros tenemos mucha capacitación, que ahí suma, porque en el currículum suma. Toda la capacitación que nosotros tenemos en estos ocho meses, la ponemos en el currículum...”* (OSC, Montevideo, 2)

Luego, otros entrevistados dan cuenta del carácter excluyente del mercado de trabajo para algunas minorías, como la población afrodescendiente, los inmigrantes y la población *trans*. En estos casos opera la lógica del estigma social, es decir, ciertas señales en los cuerpos que se asocian a determinada condición rechazada socialmente. Uno de los entrevistados señala que este carácter excluyente se refleja en la diferencia de puestos en donde trabajan y los salarios que cobran las personas pertenecientes a estas minorías:

*“Si bien ahora hay una presencia de dominicanos y dominicanas, por ejemplo, en algunos, hay presencia de mujeres trans también en alguna otra cadena, que sí empezó a aparecer eso, pero en general hay una tendencia a “lo blanco”, por decirlo de alguna manera, a lo no afro. Y abris la puerta del depósito y la tendencia se invierte, y la diferencia salarial entre uno y otro no es muy grande desde el punto de vista de plata, digo muy grande en relación al monto, pero hay una diferencia salarial, y si esta diferencia que es tan chiquita existe en ese tipo de trabajos empieza a explicar cómo está la brecha salarial vinculada a las personas afro y la situación de inequidad.”* (Mides)

*“... termina el programa y no hay forma de que consigan trabajo, porque hay una discriminación total, mayores de 50, si sos gordo, si sos muy joven, si sos mujer más, si sos trans más...”* (SUNCA)

Particularmente en el caso de población *trans*, el mercado de trabajo muestra su faceta más excluyente:

*“...para muchísimas personas trans, sobretudo las mujeres trans, [Uruguay Trabaja] es la única experiencia laboral a la que pueden acceder sin ser el comercio sexual. Sobre todo las mayores.”* (Mides)

Más allá de estos rasgos generales de estigma en ciertas poblaciones, cada uno de los casos estudiados presenta ciertas particularidades que se reflejan en las perspectivas de los entrevistados en cuanto a las posibilidades que los mercados de trabajo ofrecen en cada departamento y localidad, y que a continuación se sintetizan.

En lo que sigue continúa el análisis sobre integración laboral pero haciendo foco ahora en los contextos de los cinco casos estudiados.

#### MONTEVIDEO: EL CORREO Y CASTILLO IDIARTE BORDA

En términos generales, las personas que entrevistamos, por formar parte de la comunidad donde se desarrolla el programa, se muestran optimistas en cuanto a la posibilidad de que los participantes consigan trabajo luego de pasar por el programa UT. Están de acuerdo con que el programa les brinda herramientas, sobre todo vinculadas a la *experiencia de trabajo* y a lo que se *aprende haciendo*, que los colocan en una mejor posición que antes para conseguir trabajo.

Estas apreciaciones algunas veces se complementan con la idea de que también es un requisito la “voluntad” de trabajar para que estas oportunidades se concreten. *“...todo está en la voluntad de cada uno.”* (Comunidad, El Correo).

En el caso del convenio que trabaja en el Castillo Idiarte Borda, la OSC da cuenta de acuerdos con empresas que ofrecían algunos puestos de trabajo para participantes del programa. Por un lado señalan que para las últimas ediciones había disminuido la cantidad de puestos ofrecidos, mientras que por otro lado la OSC exigía que no sean puestos zafrales sino permanentes, como forma de fomentar trayectorias estables.

*“...son muy pocas las empresas que toman una persona y continúan, a no ser CRUFI y SAMAN que sí sabemos que ya nosotros dijimos que nuestra gente es para que siga trabajando y no que sea zafral porque es la forma que retoman el hábito de trabajo.”* (OSC, Montevideo, 2)

Por otro lado, la recomendación hacia la empresa se hace desde una evaluación del desempeño del participante en el programa, sobre todo en cuanto a competencias transversales.

*“[El técnico en integración laboral] nos pregunta a nosotros, cuando llega casi el final del programa que empiezan a entregar los currículums. Empieza a averiguar en las empresas que están tomando en la zona. Ahí nos pregunta a nosotros por cada uno de ellos para ver cuál realmente tiene el perfil para tal o cual empresa. (...) Cómo son [los participantes] en la operativa, si son responsables en llegar en hora, en no faltar, cómo se relacionan con el resto (...) Si se pueden recomendar porque ellos van a ir recomendados por nosotros, va a estar el nombre y teléfono nuestro.”* (OSC, Montevideo, 2)

#### CANELONES: LAS PIEDRAS

En el caso de Las Piedras, el equipo de la OSC hace referencia a que muchos de los empleos que pueden conseguir los participantes están en Montevideo. Esta situación acentúa algunas dificultades ya presentes entre los participantes, como son las soluciones en el tema de cuidados.

*“Las Piedras es un colchón de Montevideo, mucha gente va a trabajar a Montevideo y vuelve para acá. Muchas veces esto que decía Silvana del cuidado de los hijos sabemos que viajar a Montevideo implica*



*unas horas de viaje, más las que están afuera al trabajar, eso genera un montón de miedos y a veces las posibilidades de trabajar acá en Las Piedras no están.” (OSC, Las Piedras)*

Además, costos que supone el traslado hacen que los posibles empleos no resulten atractivos no convenientes:

*“Busqué [empleo] sí. Pero acá no hay nada. Si vas a Montevideo tenés que viajar y, ¿cuánto tenés que ganar?, porque en el ómnibus se te va la plata.” (OSC, Las Piedras)*

En esta ciudad, otras oportunidades de empleo se vinculan al trabajo safral en la cosecha de frutas que por un lado representa una fuente de ingresos válida, pero por otro se hace en condiciones precarias, que incluyen la informalidad, y condiciones de trabajo precarias.

*“También algo que se da mucho en Las Piedras es la dinámica de trabajar en la zafra de frutas (de uva más que nada), donde eso es una dificultad importante, porque muchos abandonan el proceso para hacer este tipo de zafras que muchas de las veces son en condiciones muy malas, en la mayoría de las situaciones ni siquiera están en caja. Pero es cierto que generan un ingreso rápido bastante grande que aunque se les corte después, con eso resuelven, y lo tienen como estrategia instalada de sobrevivencia.” (OSC, Las Piedras)*

#### RIVERA: MINAS DE CORRALES

Las limitaciones señaladas se agudizan en algunos contextos, en la medida en que la población que participa del programa se encuentra fuertemente inscrita en lo local, contando con bajas posibilidades de entablar relaciones sociales que trasciendan ese marco. Este es el caso de los participantes del grupo de Minas de Corrales:

*“...si bien se les trata de brindar [a los participantes] las herramientas para que puedan ser ellos promotores y salir a buscar su reinserción laboral, muchas veces es muy difícil por la situación en la que vivimos en la zona... Capaz en una ciudad más poblada, más desarrollada sí, pero acá tenemos muy pocas ofertas laborales...” (OSC, Minas de Corrales)*

Por otro lado, desde el punto de vista de algunos de los actores locales, la oferta laboral está muy restringida a la minería, como motor productivo, y a servicios públicos y privados, con poca perspectiva de crecer generando más puestos de trabajo, sobre todo para trabajadores no calificados.

*“acá nosotros vivimos en una comunidad donde o trabaja en la minera, está el maestro y profesor el policía y el almacenero... Y esa gente [la que participa en UT] queda en banda...” (Comunidad, Minas de Corrales)*

*“La localidad, es una localidad cuya ofertas laborales son muy escasas, es una localidad que se ha edificado sobre el trabajo en la minería, que ha desarrollado todo lo que ustedes ven, pero que en este momento está en un proceso de baja; han cerrado muchas minas y hay muchos trabajadores en seguro de paro y esta impronta de la minería ha hecho que el sueño de cada corralense sea conseguir trabajo en la mina, más allá de que percibimos, por parte de los participantes de todos los años, que sea un sueño, que a pesar de este sueño que ellos quieren lograr perciben como una división social. El hecho de trabajar en la mina que aporta un buen salario y el resto que no lo tiene, ellos ven esta diferencia social y dentro de esta*

*población que nosotros trabajamos se ve más la diferencia, pero así siguen queriendo trabajar en la mina.” (Mides, Rivera)*

Adicionalmente, como parte del contexto de esta localidad, se suma la naturalización de las contrataciones informales para los trabajadores no calificados:

*“Lo que pasa acá también es un tema cultural o de la localidad, que creo que está en todas partes, que ellos se emplean por poco tiempo, con qué objetivo y no lo ponen en caja, eso es otro debe que tiene la sociedad, nosotros no podemos ir más allá como proyecto con esas empresas ni con esas personas, podemos hacer trabajo educativo que yo intenté desde el año pasado empezar a hacer eso y lo estoy haciendo ahora, pero no podemos obligar y desgraciadamente el trabajo informal se sigue naturalizando en esta región...” (OSC, Minas de Corrales)*

Es esperable que este escenario con pocas oportunidades de trabajo, y vinculadas fuertemente a un solo rubro, se repita en otras localidades pequeñas del país.

### TREINTA Y TRES: CIUDAD DE TREINTA Y TRES.

La ciudad de Treinta y Tres presenta un panorama similar en cuanto a restricciones de la demanda de trabajo, asociadas al hecho de la escasa diversificación productiva de la zona, que determina que las principales fuente de empleo estén vinculadas a la producción de arroz y a la ganadería, a lo que se suma las características de estos sectores que tiene que ver con generar poca demanda de trabajo<sup>52</sup>.

*“Treinta y Tres no tiene una gran movida fuera de lo público y lo municipal, las matrices productivas que tenemos son arroz y ganadería. Algo llegó del olivo y ha dado mano de obra a mucha gente que ha pasado incluso por Uruguay Trabaja, pero en la cosecha, o sea, sigue siendo zafral, como es el arroz y como es la ganadería. Después en el turismo está todo para hacer, en un departamento que es rico en recursos para eso, pienso en Charqueada donde además hay un convenio Uruguay Trabaja y la gente sigue escuchando lo bueno que está el turismo y todo lo demás pero para ellos no les cambió la vida porque no hay un impulso a ese lugar...” (Mides, Treinta y Tres)*

*“...te exigen [desde el programa] tanta gente tiene que tener un proyecto personal. ¿De dónde? Éste es un departamento que no tiene nada, no tiene una fábrica, no tiene una empresa, están los arroceros que no emplean gente, y la ganadería que no emplea gente: no son treinta peones como antes, tienen uno. Entonces bueno, se hace lo que se puede...” (OSC, Treinta y Tres)*

---

<sup>52</sup> Otra particularidad que se suma a las circunstancias del programa en Treinta y Tres tiene que ver con que la oferta de trabajo es fundamentalmente zafral, lo que inhabilita a muchas personas con perfil de participantes de ser tenidos en cuenta por el programa: *“¿Qué pasan cuando [los empleos] son zafrales? Pierden la posibilidad de participar en el Programa Uruguay Trabaja, porque para poder participar tenés que no tener aportes en caja en los últimos dos años. Pero al ser zafral, todos los años aportás tres meses, te suman los dos años, te dan seis meses. (...) Entonces claro, está frustración también, porque ves que realmente necesitan, que puede ser un buen perfil para poder de alguna manera reflotarlo..., pero no puede participar.” (OSC, Treinta y Tres)*

En el mismo sentido se orienta la opinión de representantes de otras instituciones u organizaciones vinculadas al programa, según las cuales, más allá de las acciones del programa y los cambios que pueda generar a nivel de los participantes, la gran barrera tiene que ver con las características del mercado laboral.

*“...Treinta y Tres, en sí, es un departamento chico, que no tiene mucha salida laboral. Más si estamos hablando de personas que no tienen como una escolaridad que les permita competir en ciertos aspectos.”* (Comunidad, Treinta y Tres)

*“I: ¿te parece que [quienes participan de Uruguay Trabaja] están en mejores condiciones de conseguir un trabajo futuro en la localidad? E: No lo veo, porque no hay trabajo en realidad, no hay porque ellos salen de acá y vuelven a sus casas -como digo yo siempre, y es lamentable-, ir a tomar mate, porque no tienen, no es que no quieran, es que no hay.”* (Comunidad, Treinta y Tres)

Adicionalmente se plantea como parte del diagnóstico del equipo del OSC el rechazo por parte del sector empleador hacia el programa, y como corolario la falta de voluntad para contratar personas que participaron del programa:

*“Acá hay un área que para nosotros es un déficit que es la laboral. (...) Yo he ido a los hoteles, que son cinco, para que [participantes de UT] puedan hacer una práctica y te dicen que no. Es un departamento en el cual muchísima gente no está de acuerdo con el programa, te diría que la mayoría.”* (OSC, Treinta y Tres)

A modo de síntesis, según el punto de vista de los entrevistados las condiciones de la demanda son poco alentadoras para el tipo de población como la que participa en el programa Uruguay Trabaja, aunque se observan claras diferencias entre departamentos.

Por un lado Montevideo ofrece mayor cantidad y diversidad de alternativas de empleo; luego Las Piedras, que al encontrarse cerca de Montevideo ofrece la posibilidad de que las personas que residen allí cuenten con la posibilidad de viajar a la capital por algún empleo (con todas las dificultades que esto implica desde el punto de vista de los tiempos y costos económicos directos de los traslados); finalmente el panorama parece muy poco alentador en Treinta y Tres y Minas de Corrales, localidades para las cuales muchos entrevistados se manifiestan categóricos al señalar “que no hay trabajo”, lo que se asocia a la escasa diversificación productiva y al estancamiento económico de esas regiones.

#### ACCIONES DEL PROGRAMA PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN LABORAL

Este panorama que tiene en cuenta tanto las condiciones de partida de los participantes como las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo, sirve para entender cómo actúa el programa en relación al objetivo de integración laboral, y qué es factible esperar en relación con su consecución.

En otros términos, se plantean los límites estructurales de la acción del programa para la integración laboral:

*“...me parece que en algún momento hay que (...) tomar una discusión, que Uruguay Trabaja debería ser participe de esa discusión (...) y es **¿de qué van a vivir las personas?** Si efectivamente estamos dispuestos a que las personas vivan de transferencias -yo estoy dispuesta- (...); hoy tenemos como un discurso esquizofrénico, digamos, en términos de la política asistencial. Trabajamos para que estén en el mercado*

laboral, mientras está claro que hay un montón de personas que no se van a poder integrar al mercado laboral en forma permanente y con ingresos suficientes.” (Mides Central)

*“...ahí me parece que el otro problema que hubo es, que en realidad no es un problema, es cómo pensar a futuro qué pasa, o qué tipo de trabajo protegido podría haber para las personas trans, luego de que pasen por todo esto [el programa UT]. Y uno te puede decir, bueno, no solo a las personas trans. También hay un núcleo de personas más allá de su identidad de género, que tienen ciertos niveles de vulneración, de que por más que ingresan a un trabajo protegido capaz que no pueden sostener una trayectoria laboral.”* (Mides Central)

Dejando de lado la discusión en cuanto a los límites estructurales en la integración laboral, el programa genera acciones y orienta su diseño para conseguir este objetivo. Estas se repasan a continuación.

### CONVENIOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL POST UT

Ante la perspectiva poco alentadora ofrecida por la gran mayoría de los entrevistados, en cuanto a las posibilidades de los participantes de integrarse al mercado de trabajo luego de su pasaje por UT, es necesario señalar que desde el programa se han ensayado algunas alternativas con relativo éxito, que intentan vincular capacitaciones específicas con una salida laboral concreta. Este es el caso de los cursos en tisanería y los convenios con hospitales:

*“...el caso de CIEDUR tuvo este año [2017] por primera vez una capacitación para ocho participantes que fue en tisanería. Es una experiencia nueva que se está haciendo (...) tienen además un convenio con hospitales, o sea, terminan el curso y casi todos se insertan laboralmente. (...) se llevó adelante y las personas que terminaron que no fueron todas de estas ocho, tienen muy buenas oportunidades laborales.”* (Mides Central)

Luego, también en Montevideo, otra experiencia tiene que ver con convenios que tienen las propias OSC con otras instituciones (en este caso ACJ con el Banco de Previsión Social):

*“...ACJ tiene el pro que tiene un convenio que es con una plaza que tiene BPS, que la cuidan personas contratadas en forma social a través de ACJ (...) Entonces generalmente algunos participantes, pocos, dos o tres, que ellos [los equipos de la OSC] visualizan que trabajan bien, los incluyen para trabajar en esta plaza de BPS en el mantenimiento, por un año. Tienen esa salida por lo menos...”* (Mides Central)

En ambos casos, no son todos los participantes los que acceden a estos puentes con el mercado de trabajo, sino que la OSC realiza una selección de participantes que, según su perfil, cuentan con mejores posibilidades para aprovechar este tipo de oportunidades. Generalmente estos perfiles ponderan la presencia de las llamadas competencias transversales, genéricas y de sociales, siendo la preocupación fundamental el potencial de sostener el puesto de trabajo.

### CAPACITACIONES ESPECÍFICAS

Si consideramos el espacio que tiene el programa para poder favorecer la integración laboral, es necesario hacer referencia a las capacitaciones específicas que desde un inicio se incluyeron como componentes del proceso que atraviesan los participantes<sup>53</sup>.

En este sentido algunos entrevistados consideran que las capacitaciones se podrían ajustar, de manera de adaptarse mejor a la demanda de trabajo. Esto ocurre tanto en Montevideo como en Minas de Corrales:

*“... aún teniendo todo este éxito en lo que respecta a inscripciones, me parece que deberíamos revisar un poco el éxito posterior, es decir, una vez que la gente egresa del programa no necesariamente se puede introducir nuevamente en el mundo del trabajo, y me parece que eso se debe a que hay que ajustar, por un lado el tipo de capacitación que hacemos, ajustar también al tipo de demandas del mercado laboral...”* (Mides, Montevideo)

*“[A la OSC] se nos da la posibilidad de ofrecer una serie [de cursos]. Este año nos dieron como seis, y nos pidieron que pusiéramos tres opciones: pedimos alambrado, pedimos motosierra profesional y conservas, cosas que acá pueden trabajar. Al final nos dieron los mismos que el año pasado: huertas familiares. Nosotros llevamos 4 convenios trabajando primero vivero forestal y huerta familiar (...) Con respecto a los viveros, todo conocimiento es bueno, pero el tema es que acá los viveros que existen están muy alejados del lugar, y como ves, la mayoría son mujeres con niños, entonces el hecho de moverse hacia los viveros ya es un problema porque tienen que dejar asegurada una serie de cosas, aparte del costo del pasaje. Y la población que busca esos viveros no es la población de acá, buscan otro tipo de población...”*<sup>54</sup> (OSC, Montevideo)

#### FOMENTO DE ALTERNATIVA DEL TRABAJO POR CUENTA PROPIA.

Desde una perspectiva enfocada en las trayectorias laborales, las posibilidades de integración laboral fomentadas desde el programa incluyen la generación de ingresos a través del trabajo por cuenta propia. Nuevamente, si pensamos en las condiciones de partida de los participantes, en términos generales se presenta como una alternativa viable para un porcentaje bajo de quienes pasan por la experiencia del programa, en la medida de que se asocia a la presencia de habilidades “emprendedoras”, que pueden llegar a ser incluso más demandantes que un empleo dependiente<sup>55</sup>. Así lo entiende uno de los equipos de las OSC, y en ese sentido orienta su intervención hacia el empleo dependiente.

*“...montar un emprendimiento es muy difícil, necesitás infraestructura, necesitás recursos, necesitás una cuestión de autogestión muy importante. Y la autogestión también implica poner en juego ciertas*

---

<sup>53</sup> Ver capítulo sobre los componentes del programa, en el apartado sobre capacitaciones (Ver capítulo I. Modelo de Gestión y despliegue en el Territorio)

<sup>54</sup> En la misma línea se expresa otros de los entrevistados: *“Pero ha pasado con otras capacitaciones de UTU, atención al cliente por ejemplo, que son muy buenas, que a los participantes les gusta pero cuando van a insertarse tienen que ir a la ciudad, en la ruralidad pasa eso, tienen que ir a la ciudad porque ahí están los hoteles, están los free shop. Entonces es como otro manejo, y ahí eso a veces hay que tenerlo en cuenta que es una dificultad grande para ellos por el tema de los boletos y demás, si recién vas arrancar y no tenés con qué, es difícil.”* (Mides Central)

<sup>55</sup> Esta apreciación coincide con los resultados que surgen del Estudio de Trayectorias Laborales (DINEM 2017), en el que se explora el punto de vista de trabajadores por cuenta propia que pasaron por el Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos del Mides.

*habilidades que no necesariamente todo el mundo tiene. Y cuando digo todo el mundo, digo todo el mundo, no solamente las personas que pasan por Uruguay Trabaja. (...) Es todo un asunto, realmente tenés que tener una impronta y cierta habilidad, o capaz haber pasado por algún tipo de experiencia o tener algún tipo de impronta familiar (...) Por eso es que nosotros, en la medida que no hemos detectado en general mucho eso, hacemos mucho énfasis en cómo desarrollar aptitudes para un trabajo formal tradicional.” (OSC, Montevideo)*

Más allá de esta consideración en cuanto a las posibilidades y al alcance de esta alternativa, desde el programa se pretende reforzar con puentes a programas como Cooperativas Sociales, o el Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos; y estas alternativas han funcionado muchos grupos, aunque el porcentaje de participantes involucrados es bajo<sup>56</sup>.

*“...nosotros hemos tenido derivaciones de emprendimientos: tres aprobados, tres trabajando actualmente; y en la actualidad, ahora en este momento tenemos un emprendimiento ya valorado de esta participante que tiene el reciclaje, y hay dos más que estamos trabajando en ellos, que todavía no se han decidido.” (OSC, Minas de Corrales)*

Asociado a la idea de trayectorias y de concatenación de programas, una de las quejas por parte de equipos técnicos de las OSC es que los apoyos orientados a la conformación de un emprendimiento no llegan a articular a tiempo para darle suficiente continuidad a la opción elegida:

*“Emprendimientos sí..., lo que pasa es que eso también tiene tiempos, a los que a veces no se llega, porque los tiempos de respuesta necesarios no son acordes al tiempo del programa... incluso la que empezó a trabajar con los de emprendimiento el año pasado fue la TIL, que empieza dos meses antes, entonces mientras va trabajando con los participantes y va armando todo y presentan la propuesta después los tiempos de respuesta no llegan.” (OSC, Las Piedras)*

Con respecto a la posibilidad de conformar una Cooperativa Social, otro de los entrevistados pone énfasis en lo acotado del mercado para las cooperativas, siempre asociado a tercerizaciones de organismos públicos. Desde este punto de vista el mercado para las cooperativas se encuentra saturado. Esta perspectiva es compartida por integrantes de las OSC de los casos del interior del país:

*“...cooperativas [sociales] se han inventado. Ellos [los participantes] la inventan desde que empiezan: ¡Los setenta a limpiar la Plaza 19 de Abril! Porque claro, es la fantasía, lo que se imaginan, que van a formar una cooperativa. Pero una cooperativa tiene un proceso larguísimo, y acá ya se formaron las cooperativas, está una cooperativa en el Banco República, hay otra cooperativa que trabaja en las escuelas y hay otra cooperativa que trabaja en el hospital, y no hay mucho más...” (OSC, Treinta y Tres)*

*“Cooperativas no porque en un mercado tan estrecho como este es un riesgo grande, y ellos todavía eluden ese riesgo...” (OSC, Minas de Corrales)*

## INCORPORACIÓN DEL TÉCNICO EN INSERCIÓN LABORAL

---

<sup>56</sup> Según surge del Estudio de Trayectorias Laborales, en el periodo 2008-2014 el 3% de los participantes de UT formaron luego Cooperativas Sociales, mientras que un 1% participó del programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos luego de su pasaje por UT.

Para las últimas ediciones del programa se incorpora la figura del técnico en inserción laboral (TIL), con el fin de facilitar el proceso de egreso del participante, y que éste pueda ser orientado hacia la participación efectiva en el mercado de trabajo, ya sea en calidad de dependiente o independiente. Este técnico se incorpora en la mitad del proceso, y se orienta a trabajar en el Proyecto Personal<sup>57</sup> de cada participante, específicamente orientado hacia la dimensión del trabajo.

La definición que se da en el Pliego de las tareas que corresponden al TIL contempla tanto la oferta, es decir el trabajo con los participantes orientado a reforzar competencias, como la demanda del mercado laboral realizando intervenciones con potenciales empleadores, o contemplando las diferentes opciones que ofrece el entorno productivo para la integración laboral de los participantes<sup>58</sup>.

De esta forma, se piensa el papel del TIL como articulador entre los participantes y el mercado de trabajo, sobre todo en términos de reconocimiento (del mercado laboral sobre los participantes como potenciales trabajadores) y auto-reconocimiento (de los participantes sobre sí mismos, en cuanto a sus competencias para participar del mercado de trabajo).

*“Para mí el papel fundamental es de articulación entre participantes y el entorno económico al que pueden ellos aspirar, porque a través del papel del TIL como decía, una de las cosas que queremos hacer ver es su visibilidad ante la comunidad y ante los empleadores, y por otro lado además que ellos se valoren, que vean que tienen valores que pueden ofrecer a cualquier empresa o en cualquier lugar, y que las personas que anteriormente no los tenían en cuenta ahora los tengan en cuenta.” (OSC, Minas de Corrales)*

Desde la perspectiva de varios entrevistados vinculados al nivel central del programa, en la práctica, el trabajo concreto del TIL es muy variable en cuanto a su calidad en los diferentes territorios, pero en general tiende a poner mayor énfasis en el trabajo con los participantes, descuidando en algunos casos el vínculo con el sector empleador o la generación de alternativas de trabajo independiente. De nuevo, como con otros componentes del programa, la articulación con el mercado de trabajo depende en gran medida de la experticia y de los contactos que maneje el técnico en territorio.

*“...si el TIL hiciera bien su trabajo tendría que ir empresa por empresa en donde hay oportunidades, y la empresa le diría: “Tengo tal cargo”, bueno: “Para ese cargo tengo a tal persona que reúne tales condiciones”. Contarle lo que es el programa y hablar de las condiciones del participante. Lamentablemente, como pasa en todo, algunos TIL lo hacen, otros no lo hacen, entonces eso queda a la deriva. Si bien nosotros los supervisamos, no estamos en territorio, queda un poco a buena fe de que ese trabajo lo hagan. Hay algunos TIL que, por lo que hemos hablado, consideran que el trabajo de ellos consiste en fortalecer al participante y no en hacer el contacto con las empresas.” (Mides, Montevideo)*

---

<sup>57</sup> Si no aparece antes, ofrecer alguna definición a partir del Pliego.

<sup>58</sup> Algunas tareas comprendidas en el rol: “i) Conocimiento de la situación/realidad laboral del territorio abarcando no sólo la localidad donde se ejecuta el convenio. Identificar instituciones, y empresas con las cuales se establezca contacto, relevando la demanda laboral del territorio, así como indagar sobre las oportunidades de trabajo por cuenta propia y diferentes estrategias para la generación de ingresos, tanto en la esfera pública como privada. ii) Identificar las capacidades, potencialidades e intereses de los participantes para lograr su inserción laboral. Elaboración del Proyecto Laboral de cada participante que lo amerite...” (Pliego UT, 2016)

Más allá de esta apreciación general, en los casos estudiados, los equipos técnicos de las OSC incorporan el componente de intermediación laboral como responsabilidad de la figura del TIL, y se ponen en contacto con empresas locales, sensibilizando a los empresarios sobre las características de los participantes y dando cuenta de sus recorridos por UT. Aunque, como ellos mismos señalan, con resultados muy diversos, pero en general no muy satisfactorios.

*“...se visitan las grandes empresas que hay, que no son muchas: Tata, El Dorado, alguna otra empresa. Ir, y hablar, y decir: tenemos esta persona y las posibilidades que hay de que pueda presentar el curriculum. Que no tenga que ir sueltos, sino con nosotros, y decir, tenemos a esta persona, capaz que les abre otra puerta digamos. A veces no funciona, a veces sí, no es que a todas las personas que hayan pasado les vamos a conseguir trabajo, porque no es así. Sí que tienen mayores posibilidades.”* (OSC, Treinta y Tres)

*“...yo por ejemplo a partir del año pasado hice encuestas en cada comercio y lugar que fui a hablar, donde hablo de lo que es Uruguay Trabaja, y hago ciertas preguntas para saber cuál es la disposición, y lo que ellos conocían de Uruguay Trabaja. Por ejemplo me dicen que no saben nada, le pregunto si emplearían a algún participante de Uruguay Trabaja y me contestan “no sé”, o “no”. Entonces yo lo que hice después fue ir de nuevo a esas personas que me dijeron que no, y hablarles del programa, para que vean las cosas de Uruguay Trabaja. Y me dio resultado, a tal punto que por ejemplo en la barraca de la esquina este año emplearon a un participante.”* (OSC, Minas de Corrales)

Desde la perspectiva del Jefe de la OT de Las Piedras, se han ensayado desde el programa estrategias para favorecer la relación con el mercado, sin embargo sugiere que sería necesario dar un marco de acuerdos formales entre el Estado y el sector privado para propiciar una mejora en la integración laboral de los participantes.

*“Esto que hablábamos del tema de las becas o acuerdos bilaterales entre el Estado y el mercado, entre el Estado y determinadas empresas, pensando en estas cuestiones protegidas. Porque si no lo que se está haciendo ahí es trasladar a una figura técnica de una organización la preocupación por negociar la inclusión de algunos cupos. Y no sé si debería ser una OSC de un programa la que negocie, debería ser que esto se defina en otro lugar, y que después sí [las OSC] se preocupen por las particularidades, pero para mí tiene que haber otro marco. Porque si no es a suerte y verdad, el caso a caso...”* (Mides, Las Piedras)

En términos generales coincide con el planteo que se hace desde la OSC en el mismo territorio, y con el planteo que se hace desde la jefatura del programa:

*“Nosotros el año pasado tuvimos una muy buena experiencia. La técnica (TIL) que estuvo tenía mucho conocimiento de la zona, una “socatera”<sup>59</sup> de muchos años, entonces también con una legitimidad y una capacidad técnica muy buena que facilitó que pudieran tener varias entrevistas laborales varios participantes y algunas inclusiones. Pero precisa una cuestión más que no es desde lo territorial, me parece que ahí tiene que haber otra gestión o desde lo central o más a nivel local, o de coordinación central con gobierno local. [Por ejemplo] Se puso un shopping acá, y no se pensó ningún acuerdo de inclusión de trabajadores, por ejemplo, en ningún ramo del shopping, donde la intendencia cedió un predio y no hay ningún acuerdo de nada...”* (OSC, Las Piedras)

---

<sup>59</sup> El entrevistado se refiere a una trabajadora de un SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial, dependiente de la Dirección Nacional de Gestión Territorial del Mides)



*“En realidad creo que tiene mucho potencial esa figura [del TIL] (...) nosotros le damos como las líneas de trabajo pero en términos de institucionalidad queda bastante solo a enfrentarse con empresas. Va como un Técnico de Inserción Laboral que trabaja en esta OSC para un programa de Mides, que trabaja con gente que tiene estas características, y que tiene condiciones para vincularse al puesto laboral, le cuenta qué es el programa, qué trayectoria hizo, pero en términos de respaldo más institucional queda solo.”* (Mides Central)

Finalmente, existen algunas señales puntuales en el sentido de que se avanza hacia un marco formal de acuerdos y convenios con el sector privado que faciliten el trabajo del TIL.

*“...este año se está pensando en que [el TIL] tenga un poco más de respaldo, también por parte del director departamental. Invitar a los referentes de cada comercio a que puedan ir a la Oficina Territorial, de allá de Rivera, hacer reuniones como para presentar todo esto, juntarlos a todos, no ir uno por uno como se hizo este año, sino juntarlos a todos y ahí a evaluar.”* (Mides Central)

#### EGRESO Y CONTINUIDAD DE LOS PROCESOS INICIADOS POR EL PROGRAMA.

La integración laboral efectiva no sólo está asociada al acceso a un puesto de trabajo, sino a la posibilidad de sostenerlo en el tiempo. En este sentido, además de las competencias reforzadas o desarrolladas, y los aprendizajes que los participantes puedan adquirir a través de las capacitaciones del programa, entran en juego otras condiciones que marcan las trayectorias personales y familiares. Éstas están asociadas sobre todo a las necesidades de cuidados, pero también pueden referir a situaciones de violencia doméstica, consumo problemático de sustancias, u otro tipo de situación. Los procesos de acompañamiento<sup>60</sup> que lleva adelante el programa, contribuyen a que los participantes puedan en muchos casos compatibilizar sus situaciones personales y familiares con obligaciones fuera del hogar, como ocurre durante el transcurso del programa.

Desde el diagnóstico de muchos de los técnicos entrevistados, cuando el proceso de acompañamiento se termina, los obstáculos vuelven a aparecer, e impiden que los (ahora) ex participantes del programa puedan mantener una relación laboral. Este punto de vista es compartido por integrantes de los equipos técnicos pero también por técnicos sociales vinculados a otras instituciones que coordinan con el programa en territorio.

*“...mujeres que están buscando trabajo, consiguen trabajo, en una tienda, un kiosko, un almacén; pero se puede sostener quince días, veinte días, porque la realidad de su hogar, de su pareja o su ex pareja, el sistema de cuidados con los niños, complejiza muchísimo. Y esto que transmitía de que muchas veces también -pensando en situaciones concretas- hay una inserción de Uruguay Trabaja ocho meses pero claro, después no sabemos qué sucede.”* (Casa de la Mujer, Las Piedras)

---

<sup>60</sup> El “acompañamiento social” se define en el pliego del programa de la siguiente forma: *“El acompañamiento social es una tarea fundamental a la hora de pensar en el proceso educativo -colectivo e individual- que se propone generar, en tanto eje que atraviesa las diferentes áreas del Programa. El rol del acompañante social está orientado hacia el desarrollo del Proyecto Personal de los participantes. Se entiende por Proyecto Personal el “(...) recorrido que realiza una persona en varias etapas, recuperando saberes, en una búsqueda personal que permita su inserción social o las mejores condiciones para la misma. Este proceso permite integrar capacidades, conocimientos, intereses, aptitudes, actitudes, habilidades, experiencia de las personas y articular con el entorno” (PNUD, Proimujer, Junae: 2009)”* (Pliego UT, 2016)

*“Nosotros hemos tenido niveles muy grandes de impacto en la gente, pero que después en la medida que eso no se continúa... Nosotros hemos visto procesos fantásticos -pero procesos realmente fantásticos, de cambio, de transformación, de desarrollo y de crecimiento de algunos participantes- pero que después de eso no hay algún tipo de continuidad, los hemos visto al año en una plaza tirados debajo de un banco.”* (OSC, Montevideo)

De esta forma, parece ser que en la mayoría de los casos, estas situaciones personales o familiares no son solucionadas de forma definitiva, sino que, gracias al acompañamiento y a la flexibilidad del programa, se vuelven compatibles con otras responsabilidades asumidas fuera del hogar. Una vez que finaliza el programa estas condiciones se pierden. En particular, desde el punto de vista de uno de los supervisores, no existe un entramado institucional capaz de sostener o dar respuesta a algunos de los temas de los que el programa se ocupa mientras dura el proceso con los participantes:

*“...a nivel territorial en el Interior hay mucha dificultad con cosas que trabajamos a nivel del programa pero que después no tenemos instituciones en el territorio que puedan apoyar esas situaciones, y sobre todo que puedan continuar después de que egresan. Por ejemplo, el programa trabaja con acompañamiento social con situaciones, las más comunes son violencia doméstica, drogas, situaciones familiares complejas (...) Durante los seis meses u ocho del programa, trabaja todas esas situaciones y después de que termina el programa, en la mayoría de los territorios no hay instituciones que trabajen con situaciones de violencia, drogas ni con nada...”* (Mides Central)

Varios integrantes de los equipos técnicos señalan la necesidad de comprender que el programa forma parte de un proceso, que necesariamente tiene que tener continuidad para que sus efectos no se diluyan, remarcando el hecho de que los posibles cambios generados en las personas se pierden si no existe dicha continuidad.

*“...en realidad no es que esté mal el programa, sino el tema es el corte. Debería haber un después o un enganche con alguna cosa para no perder el proceso, porque es un proceso que está bueno, que es enriquecedor y que está bueno que se utilice para algo, o sea que no quede perdido.”* (OSC)

En el mismo sentido opina un director departamental, remarcando y valorando también el trabajo de la figura del TIL en cuanto promover el anclaje de la experiencia en el programa con nuevas oportunidades en relación al trabajo:

*“...sin ese trabajo específico [del TIL] el programa entra a perder sentido porque acá lo que tenemos es que hay gente que sigue pensando que Uruguay Trabaja es eso, es un trabajo zafra, que trabajo 8 meses pero si no tiene esa continuidad pierde sentido, si no hay alguien que trabaje sobre cómo mejorar la inserción laboral -cosa que es difícil-, yo no sé qué resultado realmente están teniendo ¿no?”* (Mides, Rivera)

Esta situación tiene su correlato en la subjetividad de los participantes, en la manera en que es vivido el programa, y sobre todo la instancia de cierre. Desde esta perspectiva, tanto integrantes de los equipos técnicos como representante de otras instituciones vinculadas al programa en territorio, los participantes entienden al programa en términos de contención y de protección, lo que genera que el fin del proceso les resulte abrupto, y se sientan desprotegidos una vez que el programa se retira.

*“...dos o tres meses antes siempre de terminar el programa entran como en esa crisis de: ¿Y después de esto qué?, ¿qué hago?, ¿qué voy a hacer? Ta, estuvo buenísimo, si me pagaron, me llevaron al dentista, al oculista, bárbaro, toda una atención, una protección, una contención. Sí, me capacitaron, me enseñaron a*

*revocar, a pintar ¿y...?, ¿cómo sigo? Me parece que eso es lo que le falta, el cómo lo seguís...”* (Instituciones Emergentes<sup>61</sup>, Las Piedras)

*“Nosotros les planteamos que los vamos a acompañar, que esto es un programa a término, que tiene un recorrido que es corto y que después ellos quedan solos, y muchas veces intentamos esos últimos meses hacer ese corte, ese cierre. Les cuesta bastante después separarse porque saben que estamos nosotros detrás, que ante cualquier cosa. (...) Es como que encuentran una contención importante en el equipo. Cada problema que tienen lo traen al equipo, buscan soluciones. Eso pasa pila, yo lo he visto, impresiona al principio porque vienen y te cuentan cosas y claro se intenta buscar la solución.”* (OSC)

En este mismo sentido se expresan algunos participantes. Cuando se les consulta sobre qué sugerencias plantearían al programa varios de ellos responden que la duración debería ser mayor y se debería facilitar aún más el vínculo con el mercado de trabajo.

*“Lástima que es un programa que dura ocho meses, tendríamos que seguir, los que queremos trabajar, los que tienen voluntad de trabajar. Pero te dicen que no te podés anotar hasta dentro de dos años. Yo dentro de dos años voy a tener sesenta y dos...”* (Ex participante, Las Piedras)

## TRAYECTORIAS

En el marco de esta preocupación generalizada por las condiciones de egreso de los participantes del programa, se viene trabajando desde el año 2015 desde la DINESIL bajo el eje estratégico de fortalecer trayectorias<sup>62</sup>. Esto implica poner en discusión el rediseño de los programas de la DINESIL en el sentido de una apertura con el entorno, facilitando pasajes entre diferentes programas, hacia el mercado de trabajo, y hacia instituciones educativas. En el caso de Uruguay Trabaja esto se refleja en la incorporación y fortalecimiento de la figura del TIL, pero también en facilitar pasajes hacia otros programas de la DINESIL como Cooperativas Sociales, o el Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos<sup>63</sup>.

En el mismo sentido se han ensayado experiencias piloto como forma de encauzar y facilitar estos trayectos.

La idea de trayectorias quita centralidad a los programas, poniendo énfasis en las biografías de los individuos, intentando generar procesos acumulativos con vías a la inclusión social. Desde este punto de vista hay que considerar también, no solo el “egreso”, sino el “ingreso” a UT, y a los programas que derivan participantes a UT. Estos programas son fundamentalmente aquellos denominados “de proximidad” (Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red), así como los dispositivos de atención a la población de calle. De esta forma, resulta importante que la articulación entre las prestaciones permita

---

<sup>61</sup> Técnico de organización que asiste al programa para la integración de población sorda, vinculada a uno de los convenios por el acompañamiento de uno de los participantes con esta discapacidad.

<sup>62</sup> Para profundizar en detalles sobre el eje estratégico de trayectorias ver Estudio de Trayectorias Laborales (DINEM – 2017)

<sup>63</sup> Estos trayectos no son nuevos, pero al menos hasta el año 2016 no resultaban significativos en cuanto al volumen de participantes que los recorría, además del hecho de que no había una definición explícita desde la Dirección de facilitar esas trayectorias. (Estudio de Trayectorias Laborales – DINEM 2017)

que se de este proceso acumulativo. Así se entiende desde la dirección del Instituto Nacional de la Juventud:

*“En este caso, en jóvenes, capaz que sólo la prestación de UT no es tan efectiva como si ya viene haciendo un proceso de acompañamiento e ingreso [al programa]. Y entre el proceso de acompañamiento y la experiencia de UT, más otras cosas, una experiencia en el marco de la ley de empleo, o alguna capacitación que pueda enganchar a partir de ahí. Ese conjunto capaz que hace la diferencia entre quedarte a medio camino, de igual hacerlo y poder salir.” (Mides)*

En relación a la orientación de trayectorias, es necesario tener en cuenta que éstas no son homogéneas, y que no es posible asegurar trayectorias exitosas, esperando que todos los adultos en edad de trabajar terminen insertos en el mercado formal de trabajo. Esta situación se vincula en primer lugar al carácter excluyente del mercado de trabajo, y muchas de las personas que participan de los programas y políticas de inclusión social, como vimos, son rechazadas sistemáticamente por falta de competencias y calificaciones exigidas. De esta forma, surge la necesidad de pensar en trayectorias que no desemboquen en el mercado, pero que sí puedan ofrecer vías de inclusión social. Uno de los caminos propuestos de una de las direcciones del Mides implica, ofrecer nuevas formas de “trabajo protegido”.

La mayoría de los entrevistados vinculados a direcciones nacionales e instituciones que articulan con el programa, acuerdan en la necesidad de generar trayectorias, e incluso muchos utilizan en sus discursos el término como referencia para dar cuenta de los procesos de concatenación de acciones con vías a fomentar la inclusión social (sobre todo aquellos entrevistados vinculados a direcciones y programas del Mides). Sin embargo, también acuerdan en que todavía no están dados los mecanismos institucionales que permitan que se dé de forma sistemática, más allá de las voluntades de los equipos técnicos.

### III. COMUNIDAD

El despliegue territorial de Uruguay Trabaja conlleva un conjunto de vínculos con el entorno de la comunidad, que asumen diversos grados de reciprocidad. Uno de los factores claves que determinan la intensidad de los intercambios del programa con la comunidad, es el tamaño de la localidad en que este se ejecuta. En este sentido, la heterogeneidad de los casos analizados se ve reflejada en las diferencias registradas respecto al impacto y visibilidad del programa entre la población local.

Más allá de los resultados tangibles sobre el patrimonio comunitario, propios de la tarea operativa realizada por los participantes en instituciones públicas de la zona, en las últimas ediciones el programa ha puesto énfasis en reforzar sus lazos con la comunidad a través de acciones que mejoren la calidad de espacios con valor social y simbólico para los actores locales.

De esta manera, al referirnos al término “comunidad” estamos aludiendo: a) a las instituciones públicas donde se realiza la tarea operativa; b) a las instituciones públicas locales que no forman parte de la tarea operativa, pero mantienen alguna relación con Uruguay Trabaja o funcionan como un referente institucional para la comunidad; c) a los miembros no institucionales de la comunidad.

El presente análisis se orienta en función de dos grandes ejes: 1) las diferentes valoraciones surgidas desde la comunidad (tal como la definimos) en relación al programa en general, y a los participantes en particular; 2) dado que los participantes son la “cara visible” del programa frente a la comunidad, presentamos distintas perspectivas sobre las relaciones que estos mantienen con los ámbitos institucionales y no institucionales de la comunidad.

## PERCEPCIONES DE LA COMUNIDAD SOBRE URUGUAY TRABAJA

La percepción de los actores comunitarios sobre UT, se encuentra mediada por las múltiples relaciones que estos mantienen con el programa. Aludimos anteriormente, al hecho de que características como el tamaño geográfico y poblacional de la localidad resultan relevantes para entender la estructura de estas relaciones, ya que configuran entre otras cosas: i) la cantidad de actores institucionales y no institucionales vinculados a la implementación del programa, y por lo tanto, el peso de su participación y su mirada en el conjunto; ii) el nivel de visibilidad y cercanía de otros programas del MIDES y de UT en la vida cotidiana local, fundamentalmente para aquellos sectores de la comunidad que no mantienen una relación directa en su desarrollo; iii) los lazos de familiaridad y pertenencia ya existentes entre la comunidad y los participantes de UT.

Por estas razones, aunque el análisis generalmente recoge una perspectiva de conjunto sobre las dimensiones tratadas, también se destacará puntualmente cuando estas propiedades de escala y ubicación geográfica (que diferencian a Montevideo de Las Piedras y a ésta de las otras localidades del interior) reflejen resultados diferentes en la relación entre el programa y la comunidad.

### RELACIÓN ENTRE IMAGEN DEL MIDES Y PERCEPCIÓN DEL PROGRAMA

Los actores comunitarios sostienen que las valoraciones positivas se fundamentan en una experiencia más cercana al programa y en su componente laboral como principal factor de legitimación frente a la población. De esta manera, el trabajo se percibe como la contraprestación que establece un diferencial entre UT y el resto de los programas del MIDES. La lógica de “recibir sin dar nada a cambio” que supuestamente rige en otros programas, se sustituye en este caso por “aportar algo a la comunidad” a través de la actividad laboral, funcionando como criterio exclusivo de juicio.

*“La comunidad ve esas tareas y se pierde ese estigma del uniforme del MIDES. Cuando los ven trabajar un tiempo y ven todo lo que hacen como que cambia...” (OSC, Las Piedras)*

*“Sí, yo creo que hay como una visión del MIDES de que da y da, y que [los participantes de sus programas]no trabajan, no hacen nada y se les da plata. Y en realidad Uruguay Trabaja cambia la mirada porque sí están haciendo algo: están trabajando. En ese sentido es distinto y está bueno que vean a la gente trabajando y que es del MIDES también, que no reciben plata porque sí, sino que están haciendo algo, están aprendiendo, haciendo un montón de cosas. Entonces yo creo que el programa Uruguay Trabaja cambia o aporta otra mirada.” (OSC, Las Piedras)*

*“Yo creo que influye y Uruguay Trabaja con esto que hablamos de lo positivo, de cómo se visibiliza el MIDES en el territorio a través de Uruguay Trabaja, eso hace a una visión positiva de las políticas sociales y del MIDES. Yo creo que Uruguay Trabaja hace un buen puntaje para eso, porque además es uno de los programas que más se visibiliza.” (Mides, Treinta y Tres)*

Esta última cita también refleja que la influencia entre la percepción social del MIDES y de UT es recíproca, ya que no solo la primera afecta a la segunda, sino que también sucede a la inversa.

En contraste con lo anterior, uno de los equipos técnicos de Montevideo consultados, plantea que Uruguay Trabaja genera resistencias en un sector de la comunidad influido por una imagen negativa del MIDES y que automáticamente se traslada hacia los participantes del programa.

*“Creo que la gente, el entorno, también al ser un programa del MIDES, más o menos sin tener noción la gente que lo ve, yo creo que apunta mucho como a analizar, o a ver qué es lo que hacen las personas que trabajan en el programa, ver cómo transitan y siempre tienen otra presión, qué es lo que hacen, yo qué sé, si tiran un papel en la calle es porque son del MIDES, tienen como otra carga en todos lados, una vez que se ponen el uniforme es como que cargan también con eso” (OSC, Montevideo, 1)*

Esta percepción es compartida por actores departamentales de Treinta y Tres y Canelones, pero también aclaran que desde su punto de vista se trata de una percepción general y difusa, formada más bien en torno a la opinión sobre otros programas del ministerio, y no tanto sobre las características específicas de UT. Es calificada como una opinión desinformada y compartida en círculos sociales alejados del programa.

*“Yo creo que hay una amplia rama de la población que no tiene ni idea lo que hace el MIDES, que no le llega nada, que todavía habla del plan de emergencia y de estos que están ahí que trabajan del MIDES y que no sé qué más...” (Mides, Treinta y Tres)*

*“Obviamente sabemos que también hay mucha población que hace la crítica al programa desde la implicancia que tienen las transferencias monetarias digamos, a población en situación de vulneración”.* (Mides, Canelones)

#### VISIBILIDAD DE UT EN LA COMUNIDAD

La visibilidad del programa tiene mucho que ver con el tamaño de la comunidad que lo recibe, ya que en el caso de las localidades pequeñas los servicios públicos son concentrados y las transformaciones en la infraestructura que se generan a partir de la tarea operativa, son registradas por un porcentaje amplio de esa la población residente en el lugar.

*“Yo creo que en las localidades mas chicas es mayor el impacto. Porque claro la única policlínica que ellos tenían se pintó toda y se hizo una sala de espera (...) porque desde Uruguay Trabaja se hizo toda la electricidad con el docente.” (Mides Central)*

Aquí se puede establecer una distinción en las apreciaciones sobre la visibilidad de UT en la comunidad, entre los actores institucionales departamentales y equipos técnicos de Montevideo y los del Interior del país.

En el caso de Montevideo, hay una coincidencia en marcar el contraste entre el impacto social que se expresa en la gran convocatoria y en los aportes a la infraestructura local generados por el programa, y su escaso nivel de arraigo en la comunidad.

*“Yo estoy completamente de acuerdo con lo que plantean mis compañeros y sin duda que Uruguay Trabaja (...) es muy fuerte, y te rompe los ojos que sea una de las políticas públicas de mayor impacto que ha desarrollado el MIDES y que el común de la gente tenga un desconocimiento tan abrumador.” (OSC, Montevideo 2)*

La perspectiva sobre esta situación es diferente en los casos de Las Piedras, Minas de Corrales y Treinta y Tres, porque se habla de una mayor integración de UT en la comunidad, marcada por un claro reconocimiento del rol de sus participantes por parte de las instituciones, referentes y vecinos del lugar.

*“Yo creo que ahí se ha hecho un buen trabajo. El desarrollo del programa en todos estos años ha fortalecido esta inclusión. Yo creo que ahí estamos en procesos bien avanzados, se reconoce cuando las personas están allí trabajando en los diferentes lugares, que son trabajadores de Uruguay Trabaja y se entiende perfectamente la integración con los espacios. Me parece que es uno de los logros más importantes que tiene el programa. Los participantes son recibidos y esperados en las instituciones en las que trabajan. La gente va por la calle y reconoce que son los trabajadores de Uruguay Trabaja.”* (Mides, Canelones)

Este contexto de cercanía y familiaridad con el programa que contribuye a su visibilidad, logra inclusive revertir las ideas preestablecidas asentadas en la comunidad cuando el programa recién comenzaba a desplegarse.

*“El trabajo con la comunidad es un trabajo que se ha hecho durante todos estos cuatro años, partimos de una comunidad que tenía un juicio totalmente negativo, una valoración prejuizada y un desconocimiento también del programa a una comunidad que ya sabe lo que es Uruguay Trabaja, que ya lo valora, que se ve primero en la cantidad de personas que se inscriben en el proyecto, que hay de todo, que muchas que no quedan y dicen “que lastima que no quede”, se ve además, como decía, en la operativa: estamos al aire libre en los lugares, y las personas nos ven como un referente, y se ve como los ven a ellos, como después también que terminan las instituciones nos hacen recordatorios, nos dan diplomas agradeciendo y todas esas cosas...”* (OSC, Minas de Corrales)

Surge un énfasis puesto en otra ventaja de estos ámbitos de pequeña escala, que se suma a la dimensión tangible del trabajo cristalizado en los espacios públicos de la zona: la posibilidad de los vecinos y referentes institucionales de visualizar y seguir el proceso que llevan a cabo los participantes en su pasaje por el programa. Se hace referencia al contacto comunitario con la dimensión de “formación” (socioeducativa) de las personas, que trasciende la tarea operativa y lo estrictamente laboral.

## DIFUSIÓN DEL PROGRAMA

Relacionado con la cuestión de la visibilidad del programa, aparecen las acciones de difusión como un aspecto trascendente para el relacionamiento entre UT y la comunidad.

Hay una visión compartida de que existe escasez o poca claridad en la información que el MIDES transmite a la ciudadanía acerca del programa. Esta es una de las razones principales que se aducen para explicar la controversia entre sus propósitos y la escasa receptividad o repercusión que alcanza a veces en el seno de la comunidad. La difusión adecuada se valoriza como un canal efectivo para la justificación del programa ante la opinión pública, y si esto falla, las barreras que establecen los prejuicios mencionados antes, se hacen muy difíciles de sortear. Éste parece ser un problema que se remonta a los orígenes del programa:

*“El programa, yo creo que tiene que trabajar mucho también en su difusión y su justificación frente a la ciudadanía en general. La opinión pública muchas veces, cuando están las cuadrillas, que no trabajan y están sentadas o fumando...la opinión pública es muy dura a nivel de los barrios, entonces yo creo que el programa debe trabajar mucho más su inserción territorial para poder ser comprendido. Eso en algunas zonas de Montevideo en ese período que te digo que acompañé se pudo hacer y ahí el trabajo fue mucho mejor aceptado y reconocido por los vecinos y hubo una retroalimentación muy interesante ahí. En otros municipios no pasó y por lo tanto el programa se retiró, es decir, la intendencia pidió que no se trabajara*

*más en esas zonas, porque la devolución de la ciudadanía era muy estigmatizante con respecto a los protagonistas.” (Histórica)*

Uno de los aspectos sobre los que se sugiere trabajar para mejorar la difusión del programa es cumplir con el prerequisite de que los actores comunitarios identifiquen a UT como un programa singular dentro de las políticas y programas que lleva a cabo el MIDES. Se entiende que esta estrategia de resaltar la particularidad permite cambiar el enfoque y darle un marco concreto a la presencia de los participantes en los lugares donde trabajan.

*“En la comunidad hay otros problemas, la comunidad, los vecinos en general: “ah, está el Mides, los trabajadores del Mides”, está la visión del Mides, nunca está el programa de por medio. Eso tiene que ver con otra gran dificultad del ministerio que es la comunicación. Nosotros no nos sabemos vender, no sabemos trasladar a la ciudadanía en general lo que el ministerio hace.” (Mides, Las Piedras)*

Por otro lado, desde los equipos técnicos se destaca la tensión que surge de la necesidad de mostrar o hacer énfasis en aspectos más tangibles y fácilmente comunicables como logros del programa y el efecto que esto tiene en el reforzamiento de una imagen asistencialista de la intervención social del MIDES. La dificultad de colocar en la percepción pública la atención de otras dimensiones que apuntan a cambios en la subjetividad de los participantes y cuyos resultados no son apreciables ni medibles en el corto plazo, hace que desde el programa el discurso recaiga de forma más insistente en componentes que a juicio de los entrevistados (si bien son necesarios) no son los más importantes.

*“Y creo que a veces los mensajes del MIDES son contradictorios, y el MIDES no ha trabajado para difundirlo bien, y a veces cuando lo difunde, lo difunde mal también porque si tu discurso es muy paternalista a nadie le gusta, y esto no es paternalista, eso es lo que hay que explicar. Entonces “mirá qué maravilloso y qué lindo que le cambiamos los dientes”, volvemos a los dientes porque para nosotros siempre es como un chiste, eso no es lo más importante del programa. Yo sé que lo que tiene más importancia en el programa lo que no es tan fácil de transmitir pero bueno.” (OSC)*

En el mismo sentido, se señala que la promoción del programa parece estar desbalanceada en favor del componente laboral en detrimento del socioeducativo. Esto llega al punto de que en la percepción de la comunidad se asimile el programa UT a un “trabajo”, en vez de entender las tareas de los participantes en el contexto de un proceso de socialización e integración social que trascienda la mera inserción laboral.

*“La gente del barrio en las instituciones en las cuales nosotros estamos, como que ven el trabajo que se hace, ven cómo funciona el programa en sí, muchas veces la gente te pregunta ¿qué es lo que hacen?, ¿cómo hay que hacer para inscribirse? También por esto de que te comentaba hoy de que a veces se fomenta el programa como un trabajo en sí y no como un programa socio educativo.” (OSC)*

*“No sé qué tanto la gente sabe que el programa trabaja otros aspectos y que tiene todo un componente más desde el área social de promoción de los derechos, de prevención...” (Mides, Montevideo)*

## VISIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD

La opinión de los referentes institucionales donde se realiza la tarea operativa refleja una valoración muy positiva sobre el programa. No obstante, el personal que pertenece a ellas no está exento de compartir ciertas visiones estigmatizantes alojadas en la comunidad, por lo que este reconocimiento al programa y sus participantes se va forjando en el transcurso del desarrollo de la tarea operativa en la institución.



Una de las encargadas del programa en sus inicios deja constancia de las barreras que se interponían a la implementación de la tarea operativa en estas instituciones, fruto del recelo que provocaba la presencia de los participantes de UT en algunos de los funcionarios a cargo de las mismas.

*“Entonces de la voluntad política a la ejecución misma ahí se dificultaba, porque de repente el mando medio que era como mi par, que tenía que facilitar algunas cosas, no estaba convencido, pensaba que la gente era vaga, que le iba a robar. O sea, los estereotipos todos.”* (Histórica UT)

También una referente institucional del Correo hace referencia al cambio favorable de actitud hacia los participantes que este proceso de trabajo en la institución generó en los funcionarios.

*“Cambia su visión, si bien al principio tenés las bromas que surgen. Es la integración, es parte del desconocimiento. Cambia, son amas de casa, gente que no estaba trabajando, gente a la que se le dio la oportunidad. Te preguntan cómo es, si es el Mides el que lo hace, el que está involucrado. Te terminan diciendo qué bueno que está. Y aparte salen con una capacitación para hacer algo productivo, para reinsertarse en lo que es la sociedad, entonces eso termina siendo muy favorable.”* (Referente institucional, Montevideo)

Por su parte, el equipo técnico del Correo remarca la idea de que la experiencia acumulada de recibir al programa al interior de la institución, hace que la integración de los participantes de UT sea mayor que en aquellas donde la tarea operativa se implementa hace menos tiempo.

*“Cuando vas a una institución que no conoce el programa no es igual que en este caso [el Correo], que ya te reciben de otra forma, y es más cómodo. Es como más fluido también el tránsito de ellos en la institución conociendo el programa.”* (OSC, Montevideo 1)

Dentro de este proceso de “desciframiento”, se nombran las reglas explícitas e implícitas de circulación por los espacios de la institución, que implican las instancias que pueden ser compartidas o no entre los participantes de UT y el propio personal.

*“Creo que es una relación si bien cortés pero también distante, es decir que no hay una fusión de unos y otros ¿verdad? Los funcionarios del jardín trabajamos en lo nuestro y ellos en los suyos. Ya te digo, no hay una intersección ahí, no hay un compartir cosas, ellos tienen sus espacios, allá desayunan o toman mate o quizás almuerzan, no sé porque yo no me fijo en esas cosas. Esas actividades por ejemplo las llevan a cabo en lugares de la institución donde todavía nosotros no tenemos actividad como escuela, y ellos no vienen por ejemplo a las aulas, ni al comedor, no comparten espacio con nosotros.”* (Referente institucional, Treinta y Tres)

Una de las muestras más frecuentes de estos cambios y del reconocimiento que el programa alcanza por parte de estas instituciones, es que al culminar el trabajo en muchas ocasiones se organizan instancias informales de agradecimiento a los participantes por la labor desempeñada y surge la petición por parte de las autoridades para renovar la experiencia.

*“Pero en realidad una de las cosas que nos importa, por las instituciones y por los participantes sobre todo, es lo gratificante de ver lo que era una escuela o una habitación y... Nosotros este año estamos en La Experimental y nunca había ingresado UT allí, y había para hacer de todo, y el cambio es impresionante, entonces están muy contentos. Incluso el otro día de otra escuela nos decían “¿cuándo van a venir? Vengan cuando quieran”, hay como una disposición...”* (OSC, Las Piedras)

Por último, en una localidad como Minas de Corrales, donde existen escasos recursos presupuestales para la realización de obra pública, se destacan las mejoras edilicias generadas a cargo del programa, ya que no podrían ser costeadas con los recursos propios con los que cuentan estas instituciones.

Junto con esto, se maneja que se trata de un mecanismo mucho más ejecutivo para realizar las obras, en comparación con los mecanismos burocráticos disponibles en el subsector al que pertenece cada institución.

*“Todo lo que ellos estuvieron trabajando fue beneficioso, porque ya el hecho de pintar las rejas, arreglar el jardín, el desagüe... Si esperamos contratar a una persona involucra un montón de cosas, desde la parte burocrática, la de solicitar que alguien venga, después aportar por esa mano de obra.”* (Referente institucional, Minas de Corrales)

*“¡Espectacular! Como te digo, en el hospital fue hermoso lo que hicieron y viste que como todos los hospitales no tenemos dinero para andar pagando, en la escuela también, que ellos también se manejan con la comisión fomento. No hay dinero, pero ellos haciendo todo eso que habría que pagarlo, dentro del proyecto de ellos no hay que pagarlo entonces es muy bueno lo que hacen.”* (Referente institucional, Minas de Corrales)

#### VISIÓN DE LOS ACTORES NO INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD

Hay una visión que forma parte del sentido común de una parte de la sociedad, que tiende a culpabilizar a quienes participan de un programa como Uruguay Trabaja por su situación. Esta culpabilización adquiere generalmente la forma de un estigma asociado a un componente actitudinal, que puede traducirse como “escasa disposición para el trabajo”. El programa se encuentra en tensión permanente con esta perspectiva que resulta difícil de desactivar, ya que una vez consolidada se muestra impermeable a los hechos que puedan contradecirla o mostrar su inconsistencia.

Incluso en las primeras ediciones del programa, en algunos lugares de Montevideo esto se expresó en una actitud de recelo y control por parte de los vecinos del entorno, que culminó en denuncias hacia los participantes, lo cual hizo insostenible la continuidad del programa en esas zonas.

*“... [ha sucedido que] cuando los participantes hacen la media hora y no tienen un local cerrado para estar y están en la calle, te llaman por teléfono para decirte que los vagos estos no están trabajando. (...) Una vez que pasó la crisis, que aquella gente que no tuvo tanta dificultad en la crisis salió de la crisis, entendía que los que no salieron era porque no querían trabajar. Eso en Montevideo, en el interior no me pasó. Tuvimos que sacar grupos de Pocitos y Punta Carretas porque era una tortura.”* (Histórica, 6)

También Treinta y Tres se menciona como un departamento en el que existieron serias resistencias y críticas al programa, fundadas en los mismos presupuestos.

*“Es un departamento en el cual muchísima gente no está de acuerdo con el programa, te diría que la mayoría. No le han podido entrar al programa porque bueno..., nosotros nos resguardamos muchísimo, tratamos de no dejar ningún hueco, pero la verdad es esa, acá son pobres: “negros de mierda que no quieren trabajar”, esa es la concepción en general.”* (OSC, Treinta y Tres)

*“Creo que hay gente que piensa así como yo y también creo que hay gente que no, que lo ve más como una estrategia política o como un aprovechamiento por parte de cierto sector de la población que no tiene mucho interés en trabajar. Eso siempre está...”* (Comunidad, Treinta y Tres)

Sin embargo, aquí el proceso más visible del trabajo realizado por los participantes parece haber revertido al menos en parte la mirada de partida que la comunidad tenía sobre el programa.

*“Cuando comenzó el primer proyecto se habló mucho, se lo criticó mucho, pero me parece que ahora ese trabajo se ha hecho muy bien y la gente está concientizada, [el programa] se ha pegado a la comunidad y se sabe que todos los años hay ese proyecto Uruguay trabaja que es muy beneficioso.”* (Comunidad, Minas de Corrales)

#### CONTRIBUCIONES DEL PROGRAMA A LA COMUNIDAD: TAREA OPERATIVA Y ACTIVIDADES COMUNITARIAS

En el conjunto de los entrevistados existen distintos aspectos resaltados al momento de evaluar las contribuciones que el programa realiza en la comunidad. Muchos se centran estrictamente en las obras de infraestructura pública que se desarrollan a través de la tarea operativa, ya que significan mejoras muy importantes a nivel edilicio en servicios estratégicos para los usuarios de la zona o localidad.

Como vimos antes, el reconocimiento de los aportes del programa depende en buena medida de la cercanía que la población mantenga con los resultados del trabajo de los participantes, siendo testigo directo de los cambios positivos generados en las instituciones y espacios de mayor interés local.

En las localidades más pequeñas, se suma la escasez de recursos humanos disponibles, lo que dificulta la posibilidad de brindar una respuesta adecuada a las demandas de mejora de algunos espacios en la comunidad. Por ejemplo, en Minas de Corrales autoridades políticas como el alcalde y vecinos de la ciudad reconocen que los recursos humanos con los que cuenta la alcaldía no bastan para realizar la multiplicidad de tareas de mantenimiento de los espacios públicos, por lo que la mano de obra que aporta el programa resulta un complemento muy valorado en este sentido.

*“Y bueno... como te decía son muy beneficiosos todos las cosas que se han hecho para ir mejorando la calidad de vida de la población, para ir mejorando los servicios, así como los lugares públicos, los espacios públicos que tenemos, porque tenemos muchos en Minas de Corrales... Entonces se requiere de muchos recursos humanos, que a veces sólo con los de la alcaldía no alcanza. Entonces eso es una gran colaboración. Viste que tenemos muchas plazoletas y lugares donde la gente va, y hay que mantener el orden.”* (Comunidad, Minas de Corrales)

*“Sola la intendencia no puede con ese trabajo, porque el pueblo es demasiado grande para la poca gente que hay para trabajar y ellos son una parte de mucha ayuda para la comunidad y principalmente en espacios públicos.”* (Comunidad, Minas de Corrales)

Otro grupo de entrevistados rescatan una inserción comunitaria del programa que trasciende los límites de la tarea operativa y su impacto estrictamente material. Plantean que esto va de la mano con la intención del programa de realizar acciones comunitarias ligadas al interés común, relacionadas a la difusión de información y promoción de hábitos que mejoren la calidad del entorno y la vida de sus habitantes.

*“Principalmente en lo que tiene que ver con la tarea operativa, me parece que tiene un gran impacto en la comunidad por los trabajos que se realizan. Creo que en eso ya genera como ese valor que se busca desde el programa. Nosotros también el año pasado a partir de que se implementó en el pliego, las acciones comunitarias, que esto tenía un poco más que ver con visibilizar un poco más el programa, pero con la comunidad.” (Mides Central)*

*“Y bueno, el año pasado hicimos unas tareas comunitarias, acá hicimos una tarea comunitaria y es dejar algo de lo que pasó en el programa, aparte de la tarea operativa, algo. Entonces se hizo el parrillero, se hicieron mesas, entonces eso lo hicieron los participantes de Uruguay Trabaja en 2016. En el Centro CAIF que estaba funcionando allá en Saint Bois, hicimos las plataformas y juegos para los niños de CAIF, entonces como hay mamás que están llevando a sus niños también, la directora puso “Reconocimiento Uruguay Trabaja 2016” (OSC)*

Se destaca la presencia de los participantes en jornadas de concientización como instancias que brindan la oportunidad para visibilizar la dimensión socioeducativa del programa y reforzar el compromiso de aquellos frente a la comunidad, además de poder aplicar algunos conocimientos adquiridos a través de los cursos y talleres realizados.<sup>64</sup>

#### VÍNCULO DE LOS PARTICIPANTES CON LA COMUNIDAD

Por último, los vínculos preexistentes que los propios participantes de UT mantienen con la comunidad, surgen como un aspecto importante para interpretar el tipo de percepción que ésta tiene sobre el programa. En este sentido, la ajenedad o proximidad de los participantes o miembros de su familia, respecto a las instituciones y espacios de socialización y sociabilidad con que cuenta la comunidad, forman parte de las condiciones que favorecen o perjudican la recepción del programa en el territorio.

Aquí, según los entrevistados, las condiciones de proximidad como es el caso de Treinta y Tres, muestran dos facetas opuestas: por un lado, la carga simbólica negativa que pesa sobre los beneficiarios de un programa como UT y que está alojada en la comunidad, circula más rápidamente y recae con mucha mayor intensidad sobre los participantes. Los entrevistados mencionan la dificultad de remover estas opiniones, que apelan a casos particulares utilizados como “paradigmáticos”, para consolidarse a sí mismas.

*“Sobre la valoración de la comunidad, y en este departamento, es amplísima. ¿Y por qué? Por distintas razones. Creo que es un abanico de cuestiones. Va desde “mirá a quién le dan trabajo” y abro y cierro comillas, y ahí le echan un balde de conceptos espantosos a los vecinos de ellos, porque son comunidades chicas, cerradas, ideológicamente bastante firmes, “mirá a quién le dan trabajo en el Mides”, en el Mides, identificándolo con gente que es, con las comillas siempre esto “son los vagos del pueblo, no quieren laburar, son los que se roban las motos, son los que tiene muchos hijos”... (Mides, Treinta y Tres)*

---

<sup>64</sup> Esta posibilidad se relaciona con la participación en actividades de divulgación de conocimientos y de concientización fuera del horario del programa, como sucedió en Las Piedras con Expo Educa y la Semana de la Salud. Allí los participantes distribuyeron folletos hechos por ellos, utilizando los aprendizajes adquiridos en el taller de Informática y articulándolos con los conocimientos surgidos de los talleres de Cuidados, Violencia, etc.

Por otro lado, tal como surge anteriormente, la posibilidad de experimentar directamente los resultados de los trabajos hechos por los participantes, brinda un margen mayor para modificar la percepción original sobre el programa.

*“Y va hasta el otro extremo que dice “pero mirá cómo nos dejaron el pueblo, espectacular, los del Mides, nos arreglaron la placita, nos hidro-lavaron la virgen, nos cortaron el césped contra el río, mirá que bonito nos dejaron el pueblo”.* (Mides, Treinta y Tres)

La proximidad, propia de localidades como Treinta y Tres y Minas de Corrales (aún considerando la diferencia en la magnitud de población entre ambas), también vuelve posible un conocimiento previo de las instituciones locales por parte de los participantes en su rol de usuarios de sus servicios, facilitando la construcción de sentido de pertenencia y una mejor integración a la tarea operativa durante el transcurso del programa.

*“También en esto de que es una ciudad chica, generalmente la gente ya tiene un vínculo con alguna institución, por ejemplo, todos los hijos [de participantes de UT] vinieron a esta escuela, o yo[el participante] vine a esta escuela, entonces como que a veces eso también genera otro vínculo con la institución.”* (OSC, Treinta y Tres)

Igualmente, más allá de los factores facilitadores u obstaculizantes nombrados, todos los entrevistados subrayan la aspiración de que el pasaje por el programa (tanto en su componente laboral como socioeducativo) genere un compromiso de los participantes con su comunidad, que se traduzca en la capacidad de apropiarse y valorizar junto con otros actores los espacios públicos del lugar.

*“Yo creo que el aporte es sentir el lugar donde viven como más de ellos, su barrio. Porque muchas veces el barrio les genera miedo a algunos y se van aparatando y como encerrando, cuando el barrio tiene un montón de cosas buenas que ellos no logran visualizar. Y en los talleres y estas otras cosas es como que logran ver otras cosas que tiene el barrio además.”* (OSC, Las Piedras)

*“Dentro de mi tarea de acompañamiento, dentro de la valoración que hacen de ellos mismos, lograr que ellos se vean como agentes de su propio cambio y que se vean como agentes del cambio en la comunidad, que no vean a las instituciones aparte de ellos y creo que eso lo hemos ido logrando poco a poco.”* (OSC, Minas de Corrales)

Este principio orientador, que puede resumirse en la noción de construcción de ciudadanía (en su connotación doble de derecho y responsabilidad) y desarrollado a partir de un ejercicio sobre el eje participantes-comunidad, es percibido mayoritariamente por los entrevistados como algo que ha sido desarrollado satisfactoriamente en el proceso llevado adelante por UT.

## CONCLUSIONES

En primer lugar es necesario remarcar que Uruguay Trabaja -al igual que su antecesor Trabajo por Uruguay- no ha sido y no debiera ser considerado como un programa de “empleo transitorio” o como un programa “sociolaboral” exclusivamente. Es, por sus objetivos y actividades, un programa socioeducativo, que tiene al trabajo como una herramienta privilegiada para fortalecer competencias, habilidades y capacidades de los participantes para mejorar su integración laboral, es decir, sus oportunidades para postular, acceder y permanecer en un trabajo.

Uruguay Trabaja ha buscado afectar otras esferas de la vida social, familiar y personal de sus participantes -más de 30.000 en los 10 años de implementación-, con el objetivo último de contribuir con los procesos de integración social. Esta definición obliga a no evaluarlo exclusivamente por sus resultados en variables relacionadas con el trabajo. Sin embargo su propia denominación hace que la dimensión laboral adquiera un lugar preponderante.

Se trata de un programa complejo, que interviene en múltiples dimensiones y que desarrolla diversos componentes, para el desarrollo de los cuales es necesario un intenso trabajo interinstitucional a nivel estatal, y con organizaciones de la sociedad civil que son quienes se encargan de su implementación y cuyo rol se ha ido transformando en los 10 años.

La articulación entre los actores centrales del Mides, las oficinas territoriales del Mides (OT) donde se implementan los convenios, y las OSC encargadas de su implementación, en cada territorio, marca en gran medida las condiciones de “éxito del programa”. La existencia de liderazgos para llevar adelante las diferentes etapas que pauta la puesta en funcionamiento del Programa, resulta imprescindible. Quién ejerce dicho liderazgo, si la OSC o el Mides en el territorio -la OT- varía en los diferentes casos. En este sentido, la diferencia entre Montevideo y el interior es notoria, ya que mientras que en Montevideo la participación en el programa de las OT es débil, en el interior su presencia es mucho mayor. Además, si existe una trayectoria y experiencia fuerte por parte de la OSC a nivel local, la oficina de Mides pasa a ocupar un lugar secundario. En estos casos se ha reclamado un mayor protagonismo de las OT, que favorezca el fortalecimiento de las articulaciones con intervenciones de otros programas del Mides. Este hallazgo refuerza lo encontrado en evaluaciones de otros programas del Mides, en el sentido que los arreglos de funcionamiento de los programas dependen mucho de las especificidades de los territorios.

Por otra parte, la presente evaluación da cuenta de los avances identificados en la coordinación interinstitucional y en la mejora en las condiciones de participación de los actores institucionales involucrados. Esto tiene que ver con una mayor comprensión y sensibilidad en relación con los objetivos del programa, tanto de las instituciones que reciben el trabajo de los grupos de participantes como de las que aportan los componentes (capacitación y salud, principalmente). Sin embargo, esto no se refleja en el cumplimiento de metas relacionadas con los componentes que necesitan articulación<sup>65</sup>. En consecuencia es imprescindible avanzar en la mejora de las gestiones y acuerdos para alcanzar las metas previstas.

---

<sup>65</sup> Esta situación se puede deber en parte a deficiencias en los registros de datos por parte de los técnicos de las OSC, de donde se obtiene el cálculo de metas. Esto tiene su origen en el valor relativo atribuido a las tareas de registro por parte de los técnicos (frente a otras tareas legítimamente priorizadas que implican el trabajo directo con los participantes), y por el grado de facilidades u obstáculos que presentan las herramientas disponibles (aunque desde las primeras ediciones del Programa se encuentre detallado en el pliego del Programa como responsabilidad del

El programa muestra un modelo organizativo que presenta cierta flexibilidad, que hace que varíe, como ya fue mencionado, de acuerdo con las condiciones de cada territorio, y sobre todo por la fuerza relativa de la OSC que gestiona los grupos (a nivel de su experiencia en la zona, experticia de sus equipos, conocimiento de los actores con los que se articula). Este carácter flexible denota en algunos casos falta de definición de los roles de los actores, y enmarca la demanda de las OT de tener mayor participación, sobre todo en la coordinación interinstitucional local, por entenderse que son quienes representan al Mides “en el territorio”. Pese a ello, en la mayoría de los casos dicha falta de definición se resuelve en la práctica y no obstaculiza la concreción del programa. Sin embargo una definición de roles más adecuada, podría mejorar su funcionamiento.

Esto no quita que en otros aspectos Uruguay Trabaja posea un alto nivel de estandarización de sus componentes, lo que ha favorecido que, más allá de las particularidades locales y de las OSC que gestionan los grupos, se desarrolle de manera muy similar en su contenido en los diferentes territorios. Esto resulta una fortaleza, pese a cierta disconformidad por parte de algunos técnicos de OSC quienes se refieren a la disminución del margen de acción en las decisiones sobre la implementación (por ejemplo en el contenido de las capacitaciones).

En relación con el objetivo de integración laboral de los participantes, buena parte de las limitaciones o condicionantes del programa están dadas por la “demanda” o el mercado laboral para recibir a los participantes luego de su pasaje por UT. En este aspecto, salvo en Montevideo y en localidades que por su proximidad con la capital podría aprovechar las oportunidades de empleo en la capital, en el Interior, y aún más en las pequeñas localidades, las chances de inserción laboral luego del programa son extremadamente restringidas. De este modo se observa que en algunos territorios la demanda de trabajo ofrece muy pocas posibilidades para la integración laboral de estas personas. Además, en relación con la “oferta”, desde la perspectiva de los técnicos entrevistados, un porcentaje muy significativo de los participantes no están en condiciones de acceder y mantener un empleo formal con las exigencias habituales del mercado (competencias transversales y sociales, auto-presentación, hábitos, presentismo, etc.)

Teniendo en cuenta estas condicionantes, en las últimas ediciones el programa se ha volcado a entablar relaciones con el sector privado con la intención de fortalecer las trayectorias de los participantes y buscar canales para su integración laboral en empleos dependientes. En particular, en este tipo de coordinación parece oportuno que las OT asuman mayor liderazgo, de modo de darle formalidad a los acuerdos que se puedan lograr, al hacerse desde la institucionalidad del Estado, y no a través de técnicos que responden a OSC locales.

Esta situación interpela a su vez la teoría causal en la que se apoya el programa, que presenta un fuerte énfasis en “incidir en la oferta”. Es decir, se postula que con herramientas de capacitación específica, más una mejora de competencias transversales que ofrece la propia experiencia de trabajo en UT, sumado a las mejoras en aspectos vinculados a la salud, los participantes contarían con buenas posibilidades de

---

equipo técnico contratado proveer estos datos). Sin embargo, por distintas razones y no sólo en el caso de Uruguay Trabaja, es una tarea administrativa que muchas veces genera resistencia por parte de quienes implementan los programas.

participar en el mercado de trabajo en el corto plazo. Si bien el programa logra impactos en inserción laboral, parece necesario que se planteen algunas modificaciones en su relación con la demanda.

Si bien en las últimas ediciones se ha incorporado el rol del técnico intermediador laboral (TIL), buscando poner énfasis en el acercamiento a la demanda, este rol no cuenta con un peso suficiente al no basarse en acuerdos o convenios de nivel institucional –entre el Mides y el sector empleador–. Por otro lado, en su definición actual, el rol del TIL queda librado a la interpretación y a las posibilidades concretas de los técnicos -según se señalaban en las entrevistas-. Además, en los casos en que existe, la intermediación se realiza para lograr el puesto y durante la duración del programa, cuando en realidad la demanda reclama acompañamiento durante un plazo mayor<sup>66</sup>. Esto supondría pensar en una lógica de acompañamiento post programa que facilite la integración laboral dependiente.

Otro de los aspectos a considerar al abordar las posibilidades de continuidad de la inserción laboral de los participantes una vez concluido el tiempo de participación en el Programa, tiene que ver con los diferentes grados o situaciones de vulnerabilidad en los que se encuentran. Es decir, a la situación compartida de vulnerabilidad socioeconómica, se agregan otras vulnerabilidades específicas asociadas al género, edad, discapacidad, entre otras-; o bien producto del propio contexto de privación en grado acumulado a lo largo de la vida. Estas diferentes realidades marcan chances diferentes para lograr una inserción laboral que se sostenga en el tiempo.

Las situaciones de mayor vulnerabilidad invitan a cuestionar el carácter transitorio de la experiencia en el programa para todos los participantes, y a considerar la posibilidad de un rediseño del programa que contemple perfiles de los participantes por grado de vulnerabilidad, e implique la valoración de diferentes estrategias o intervenciones para pensar las trayectorias post-programa. Sin perder de vista que la razón principal de acercamiento al programa, en la amplia mayoría de los participantes, es la necesidad de trabajar y percibir un ingreso.

Por otro lado la evaluación muestra la valoración positiva del programa que se hace desde la comunidad en la que transcurre cada grupo de Uruguay Trabaja. Esto se fundamenta en parte en su componente laboral, como principal factor de legitimación frente a la población. Simultáneamente, en los participantes, esta valoración positiva y el reconocimiento por parte de la comunidad, tiene aspectos positivos en la dimensión subjetiva de la inclusión social, que repercute en la autoestima, y que se ve apoyada también por el trabajo de acompañamiento social y socioeducativo de los técnicos, y por la impronta del trabajo colectivo en que se desarrolla cotidianamente el programa. Desde el punto de vista de los técnicos, el propósito del acompañamiento social ha sido lograr el auto-reconocimiento de derechos, competencias y capacidades. Queda pendiente para futuras evaluaciones conocer en qué medida estos eventuales logros del programa en los participantes perduran en el largo plazo y se transforman en un recurso para salir del *círculo de la pobreza*. En esta oportunidad, la estrategia evaluativa priorizó aspectos relacionados a los procesos y la implementación, por lo que también queda pendiente responder preguntas sobre resultados cuantitativos e impacto en las diferentes dimensiones en las que el programa actúa.

---

<sup>66</sup> Ver “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 N° 25 (DINEM – Mides, 2014) <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1226>



## BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2005) "Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales". Ernesto Rolando, Franco Cohen. SXXI Editores.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1863/S3092C678G\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1863/S3092C678G_es.pdf?sequence=1)

DINEM – Mides (2014). Documento de Trabajo N° 25. 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."

<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1226>

DINEM – MIDES (2014) Documento de Trabajo N° 39. Evaluación de Uruguay Trabaja. Implementación de cupos y derivaciones. <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1140>

DINEM – MIDES (2011) Programa Uruguay Trabaja. Resultados de Evaluación. <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1138>

MIDES-Dirección de Desarrollo Ciudadano. "Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización del Programa 2008-2009".

García Marcela (2017) "La coordinación en el territorio: el desafío de la política integral de combate a la pobreza y desigualdad. Un estudio de redes". Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina. Tutora: Cecilia Rossel.

Repetto Fabián (2009) "Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y de la intersectorialidad". <https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/08/repetto-fabian-retos-para-la-coordinacion-3b3n-de-la-polc3adticas-social.pdf>

## ANEXO

Metas del Programa (Pliego, 2016)

<b>Resultados Esperados</b>	
<b>Objetivo 1</b>	
70%	de los <b>Acuerdos de Tareas</b> solicitados por los organismos públicos se cumplen al finalizar el Programa.
70%	de los participantes del Programa asisten por los menos al 80% del total de las <b>jornadas operativas</b> y de <b>capacitación específica y transversal</b>
10%	de los participantes acreditan <b>inserción laboral formal</b> , por un período no inferior a tres meses sin interrupción hasta un año después de finalizado el Programa
80%	de los participantes que hayan participado del componente acreditación de saberes/ capacitación específica en convenio con CETP/UTU- COCAP- Sistema Nacional de Cuidados – OSC/Cooperativas de trabajo logran el <b>certificado correspondiente durante la implementación del Programa.</b>
<b>Objetivo 2</b>	
80%	de los participantes sin primaria completa, culminan procesos de <b>acreditación educativa</b> durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja
80%	de los participantes logran acreditación del componente Alfabetización Digital mediante acuerdo firmado con el Plan Nacional de Alfabetización Digital de Centros MEC, durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
<b>Objetivo 3</b>	
75%	de los participantes con tratamiento en salud odontológica en curso
90%	de los participantes con diagnóstico oftalmológico realizado
90%	de los participantes culminan con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia y carné de salud provisorio o definitivo
75%	de los participantes asisten al viaje de Turismo Social
75%	de los participantes que se encuentran en situación de discriminación basada en género u otras situaciones que provengan de derivación responsable y fundada- quedan vinculadas a redes de atención especializadas

Fuente: Pliego 2016