

Programa Uruguay Trabaja

10 años

Una política activa de inclusión educativa y sociolaboral

Avances y desafíos

**Programa
Uruguay Trabaja**

10 años

**Una política activa de inclusión
educativa y sociolaboral**

Avances y desafíos

Créditos

Autoridades

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Ministra de Desarrollo Social

MARINA ARISMENDI

Subsecretaria de Desarrollo Social

ANA OLIVERA

Directora Nacional de Economía Social e Integración Laboral

MARIELA FODDE

Directora División de Trabajo Promovido

ROSA DE LEÓN

Jefa de Departamento Uruguay Trabaja

LILIANA MIRABALLES

Equipo: SANTIAGO DELGADO, VIVIANA BASANTA, VIVIANA FERREIRA, ANALÍA FRAIGOLA, MARIANA LESPADA, MARÍA CRISTINA PERDOMO, MAURICIO RUCHANSKY, IVANA SARRO, EMILIANO TEALDI, BÁRBARA VALLARINO, WALKIRIA VARELA, AGUSTÍN CASTRO, CATERINA TERZAGHI, GILDA AYALA, DANILO CABALLERO.

Directora de División Planificación y Secretarías:

VIVIAN GILLES

Jefa de Departamento Secretaría Técnica

MARIELA DEBELLIS

Jefa de Departamento Secretaría Administrativa

MÓNICA CABRERA

Equipo: SELENE GARGIULLO, PABLO MÉNDEZ.

Autoría

DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL E INTEGRACIÓN LABORAL. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. URUGUAY.

Primera elaboración de documento:

NATALIA GUIDOBONO

Cooperación técnica – ATN OC 15187/UR. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Corrección

Equipo de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral: JOANA BURGUETE, MARIELA DEBELLIS; ROSA DE LEÓN; SELENE GARGIULLO; VIVIAN GILLES; MAURICIO RUCHANSKY Y PABLO MÉNDEZ.

Fotografías

Uruguay Trabaja, MIDES.

Diseño editorial y corrección final

TERRE D'IDÉES, para COOPERATIVA GRUPO OMBÚ.

Cooperación técnica – ATN OC 15187/UR. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ISBN:

Impresión:

Depósito Legal:

Publicado en diciembre de 2018.

Agradecimientos

La Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desea agradecer a quienes directa o indirectamente han aportado a la elaboración de esta publicación.

Al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por la cooperación técnica que ha contribuido de manera sustantiva, tanto en los aspectos del desarrollo de contenidos de la publicación como en aspectos necesarios de gestión y logística general vinculada al Seminario y talleres preparatorios.

Asimismo, deseamos agradecer a todos aquellos técnicos, profesionales y representantes institucionales, especialmente a aquellos pertenecientes a las Direcciones Nacionales e Institutos del MIDES, que han participado en el Seminario «10 años del programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos», sumando sus ponencias a esta publicación; tanto como a quienes colaboraron en el armado de los contenidos, redacción y edición del documento, trabajo liderado por los equipos técnicos de las Divisiones Trabajo Promovido y Planificación.

Por otra parte, la presencia activa de las autoridades de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, y de Salud, y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Consejo Directivo Central (CODICEN), la Administración de Servicios de Salud del

Estado (ASSE), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales y Presidencia de la República en el Seminario y en la conmemoración oficial de los diez años del Programa en la Torre Ejecutiva, merece especial reconocimiento por su permanente apoyo y compromiso con el programa Uruguay Trabaja.

Extendemos el agradecimiento al Plenario de Municipios, Municipio de Tomás Gomensoro, Intendencia de Montevideo (IM), Asociación Nacional de Organizaciones no gubernamentales (ANONG), el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines (SUNCA) y la delegación de técnicos y representantes institucionales del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina que participó de ambos eventos.

Finalmente, agradecer a todos y a todas quienes fueron partícipes del esfuerzo de reflexión, análisis y diálogos ocurridos antes, durante y después del Seminario «10 años del programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos».

Índice

Prólogos	13
JUAN ANDRÉS ROBALLO Prosecretario. Presidencia de la República. Uruguay	15
MARINA ARISMENDI Ministra de Desarrollo Social	17
MARIELA FODDE Directora Nacional de Economía Social e Integración Laboral	19
Introducción	25
Uruguay Trabaja: 10 años	27
Políticas públicas: mecanismo para la inclusión	31
Uruguay Trabaja: 10 años	37
Los orígenes del programa Uruguay Trabaja	39
La trayectoria de UT	39
El Programa en el MIDES	40
El programa Uruguay Trabaja hoy	42
Estrategias del Programa: interinstitucionalidad	43
Población beneficiaria	47
Reflexiones a partir de las evidencias que surgen de la caracterización de la población del programa Uruguay Trabaja.	
Martín Moreno, DINEM, MIDES.	53

Mesas temáticas del Seminario 10 años Uruguay Trabaja	61
Panel 1 Inclusión socioeducativa y laboral	63
<i>Uruguay Trabaja: educación y empleabilidad.</i>	64
• <i>Mercado de empleo e ingresos. Análisis de las desigualdades de género.</i> Sharon Katzkowicz, INMUJERES, MIDES.	65
• <i>El programa Uruguay Trabaja desde una visión de planificación de las políticas: algunas reflexiones.</i> Vivian Gilles, DINESIL, MIDES.	72
• <i>La orientación educativo-laboral en el marco de las políticas activas de empleo.</i> Gabriela Pena, INEFOP.	83
• <i>Políticas Públicas para el fomento de la Empleabilidad.</i> Tina Cirillo, DINA E, MTSS.	93
• <i>Inclusión sociolaboral: complementariedad entre las agendas social y productiva. Avances desde el Consejo Nacional de Políticas Sociales.</i> Fernanda Ferrari, CNPS.	96
• <i>Estudios sobre trabajo y vulnerabilidad.</i> Leonardo Cosse, DINEM, MIDES.	117
<i>Uruguay Trabaja: inclusión para los desocupados de larga duración.</i>	120
• <i>La experiencia de la acción afirmativa de discapacidad en el programa Uruguay Trabaja. Período 2014 a 2017.</i> Fernanda Apud, PRONADIS, MIDES.	121
• <i>Desafíos de las acciones afirmativas: Uruguay Trabaja y la aplicación de cuotas para población afrodescendiente.</i> Patricia Gainza, División Derechos Humanos / Dirección de Promoción Sociocultural, MIDES.	127
• <i>Los cupos para personas trans en Uruguay Trabaja.</i> Gonzalo Gutiérrez Nicola. División Derechos Humanos / Dirección de Promoción Sociocultural, MIDES.	131
• <i>Vulneración social y políticas promocionales. Desafíos pendientes.</i> Marina Pintos, DNPISV, MIDES.	135
• <i>Uruguay Trabaja y Jóvenes en Red/inju. Políticas complementarias para el fortalecimiento de trayectorias socio-laborales con jóvenes en situación de pobreza.</i> Andrea Pérez, INJU, MIDES.	139
Reflexiones. Permanencias y cambios en el programa Uruguay Trabaja. Rosa De León.	147

Comentarios Mesas 1 y 2.	
Reflexiones en torno a las presentaciones del Panel 1.	
Juan Pablo Labat, DINEM, MIDES.	151
Panel 2: La articulación multinivel, descentralización, territorio y participación social.	157
<i>Articulación multinivel, descentralización, territorio y participación social.</i>	162
• <i>Articulación institucional, descentralización territorio y participación social.</i> Pedro Apezteguía DIP, OPP.	163
• <i>La experiencia desde el Municipio F.</i> Francisco Fleitas, Plenario de Municipios.	170
• <i>Una mirada desde el interior del país.</i> Magdalena Recoba, DNGT, MIDES.	172
• Adriana García, ANONG.	175
• Daniel Diverio, SUNCA, PIT-CNT.	178
<i>Participación social.</i>	180
• <i>Repensando el rol y relacionamiento con la Sociedad Civil a la luz de los 10 años de Uruguay Trabaja.</i> Lorena Seijo, DNPS, MIDES.	181
<i>Uruguay Trabaja: territorialización</i>	186
• <i>Programa Uruguay Trabaja y Territorio.</i> Liliana Miraballes, DINESIL, MIDES.	187
• <i>Las implicancias de la articulación multinivel.</i> María De Barbieri, DIP, OPP.	190
• <i>La visión desde la interinstitucionalidad pública y su expresión territorial.</i> Rosina Methol, DNGT, MIDES.	193
• <i>Volver a las chacras, la familia y el gusto por el trabajo.</i> Luis Eduardo Gutiérrez, Municipio Tomás Gomensoro, Artigas.	195
Breve panorama: buenas prácticas y desafíos del programa Uruguay Trabaja.	199
Siglas y acrónimos.	203
Anexo.	205

Prólogos

Juan Andrés Roballo

Prosecretario. Presidencia de la República

La publicación “Programa Uruguay Trabaja. 10 años. Una política activa de inclusión educativa y sociolaboral. Avances y desafíos”, forma parte del conjunto de publicaciones del Estado uruguayo, que tienen por objetivo cumplir con la obligación de rendir cuentas a la población sobre la implementación de las políticas públicas. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación, desde el punto de vista formal son los pilares del denominado “Gobierno Abierto”, pero desde el punto de vista material, conforman la seña de identidad de su gestión.

Quisiéramos destacar la calidad técnica y diversidad de miradas que contiene el presente trabajo. Ello no sólo cumple con el objetivo de constituir la memoria institucional, sino que también aporta un mapa del recorrido organizacional de las temáticas y discusiones que atraviesan los programas sociolaborales enfocados a la población vulnerable.

El trabajo muestra la potencia reflexiva y analítica cuando se plantean los aprendizajes de las políticas sectoriales y transversales con un enfoque de derechos humanos. Es evidente que no sería posible si no se contara con los sistemas de información que se crearon y se fortalecen constantemente. A lo largo de todo el documento se

revela el manejo de información de calidad trabajada por equipos técnicos capaces de usarla con una consistencia metodológica acorde a los altos desafíos de la política pública.

Se está presentando un trabajo que documenta a lo largo de más de diez años, el desarrollo del Estado con un enfoque claro en mejorar la condición social de las personas que se encuentran con derechos vulnerados. Quedan planteados avances y al mismo tiempo claros desafíos en materia de integralidad de políticas. Desafíos que implican la incorporación de aprendizajes y nuevos enfoques a un programa que viene dando año a año respuestas de inclusión social para uruguayos y uruguayas.

Por último, deseamos explicitar, en la persona de la Sra. Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, el reconocimiento a los equipos técnicos, profesionales y administrativos del Ministerio de Desarrollo Social, así como a todos aquellos que colaboran con este hermoso Programa Uruguay Trabaja, cuya misión fundamental consiste en contribuir a fortalecer la dignidad de las personas en su dimensión individual y comunitaria, lo que implica necesariamente, el compromiso personal e institucional de todos los actores con las políticas sociales.

Marina Arismendi

Ministra de Desarrollo Social

La reflexión y acción en materia de políticas y de programas de desarrollo social vienen siendo priorizados en Uruguay en los últimos diez años. Desde el gobierno nacional y los inicios del propio Ministerio de Desarrollo Social, se puso en marcha una matriz programática de planificación estratégica. La misma fue impulsada por los mejores equipos profesionales de carácter multidisciplinario, que provenían de la academia y de la sociedad civil, tanto para su diseño, desarrollo e implantación, así como para su monitoreo y evaluación. El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y el Plan de Equidad son muestra de ello.

Junto con la creación del MIDES en 2005, se definen ámbitos y espacios de coordinación de las políticas sociales, en el entendido que desde su génesis, las políticas sociales representan un conjunto de programas sectoriales que era preciso articular para la convergencia en sus estrategias, resultados e impactos. Se definen entonces la creación del Gabinete Social, integrado por la mayoría de los organismos públicos vinculados a la matriz de protección social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales como ámbito político en la toma de decisión de agenda y las Mesas Interinstitucionales en el primer y segundo nivel de descentralización, con el objetivo de promover el protagonismo de los territorios en relación a las políticas, mejorando el acceso a las prestaciones y servicios públicos de toda la población uruguaya.

Se puede plantear hoy con responsabilidad política y profesional, como lo hemos hecho ante diversos organismos -nacionales, regionales e internacionales- que la pobreza, analizada desde distintos enfoques conceptuales y metodológicos, se redujo de forma sostenida desde 2006 llegando a mínimos históricos para los años recientes. De forma complementaria, el país ha logrado avanzar en términos de igualdad en la distribución de sus ingresos, tal como lo demuestra el descenso sostenido del índice de Gini desde 2007.

Hoy, en 2018, podemos decir que el país experimentó importantes avances en materia de desarrollo social, pero que también persisten desafíos de envergadura para llegar a un nivel de desarrollo que incluya a la totalidad de la sociedad y en un paradigma de ejercicio efectivo y pleno de los derechos humanos.

Esta publicación de la Dirección Nacional de Economía Social, en relación a los diez años del Programa Uruguay Trabaja, es parte de ese proceso sostenido de reflexión-acción que integra el desempeño profesional de este Ministerio de Desarrollo Social.

Cabe destacar, que esta publicación presenta una característica distintiva en tanto contiene dos vertientes de aportes.

Por un lado, las reflexiones sistematizadas de diversos profesionales de casi todas las direcciones nacionales que integran este

Ministerio. Ello implica un conocimiento acumulado, que suma los desafíos de la implementación cotidiana de una política y no solamente aquellos que provienen de un conjunto de saberes exclusivamente teóricos sin vinculación con el propio programa. Representa por tanto, un aporte para la reflexión en torno al ciclo de políticas que hace énfasis en los asuntos vinculados no sólo al diseño, monitoreo y evaluación sino por sobre todo, a los aspectos vinculados a la implementación.

Por otra parte, se han compendiado los aportes de diversos referentes institucionales que representan organismos públicos, de la sociedad civil y de la academia, quienes se vinculan al Programa Uruguay Trabaja en alguna fase del ciclo de la política social y que tienen una característica común, que es que todos, año a año, colaboran en distintos planos para que el programa pueda implementarse. Nos referimos a actores de la economía, del presupuesto nacional; del desarrollo territorial; de la educación y de la formación profesional; y de la salud. Asimismo, se cuenta con los aportes de gobiernos departamentales y municipales que articulan el programa en sus territorios junto con las oficinas del propio MIDES.

Esto compone una publicación genuina en lo discursivo y a la vez compleja y desafiante, dado que presenta la heterogeneidad y riqueza de miradas conceptuales y analíticas, tanto como sus apuestas a futuro para el desarrollo de nuevas y mejores respuestas ante los desafíos pendientes en términos de inclusión social, colocando al Programa Uruguay Trabaja en el centro de un análisis prospectivo.

En términos generales, la publicación plantea cuatro aspectos de relevancia en torno a la cuestión de la superación sostenible de la pobreza en el marco de la matriz

de protección social en Uruguay: el valor pedagógico del trabajo en relación a los programas sociales; el valor del componente educativo como sustento de cualquier cambio social; los desafíos necesarios y urgentes de la coordinación de las políticas sociales a efectos de trascender lo sectorial y articular en los hechos las políticas laborales y productivas con las vinculadas a la protección y asistencia social; por último y en cuarto lugar, reflexiones acerca de las acciones focalizadas y afirmativas para contribuir con el cierre de brechas sociales que aún persisten en la sociedad uruguaya.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 nos impulsan a avanzar hacia una agenda universal y transformadora, inclusiva y responsable. Debemos construir un desarrollo sostenible a mediano plazo, que articule los aspectos de la economía y las políticas sociales con las laborales y productivas, en un marco de equilibrio ecológico para un medioambiente sano e inclusivo. Para las personas significa un estado que proponga políticas y programas en donde, el logro de la doble inclusión social y laboral, sea parte de un recorrido honesto, gradual, no regresivo y con foco en las personas más vulnerables.

El Programa Uruguay Trabaja ya es parte de esta agenda nacional, por tanto, los invitamos a continuar la reflexión que esta publicación nos propone e incorporar las acciones que tengan sentido en relación a los desafíos a instrumentar para el logro de una sociedad más justa e inclusiva.

Mariela Fodde

Directora Nacional de Economía Social e Integración Laboral

En el mes de noviembre de 2017 se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo (Uruguay) el Seminario-Taller «10 años del Programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos», organizado por la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL, MIDES).

El mismo contó con la participación de más de veinte ponencias (todas ellas integran esta publicación), algunas de carácter descriptivo-analítico y otras de carácter reflexivo y problematizador. De forma particular y con contenidos relevantes desde una visión general país, el Panel 2 contó con la participación de Pedro Apezteguía, Director de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y las reflexiones y comentarios del Soc. Juan Pablo Labat, Director de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y del Soc. Julio Bango, Secretario General del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Deseamos destacar que el Seminario estuvo siempre a sala colmada durante todo el desarrollo del programa, lo que evidencia claramente la motivación de los equipos técnicos y de los representantes institucionales respecto al aporte y a la participación en el mismo.

Las presentaciones se ordenaron en dos paneles. El **Panel 1** evidenció y problematizó los aciertos y también las tensiones de la inclusión social, educativa y laboral para

población desempleada de larga duración. Por otro lado, el **Panel 2** centró su temática en la descentralización, la articulación multinivel, el territorio y la participación social; mapeó los diferentes enfoques, describió las políticas y programas que los diferentes organismos despliegan en el territorio nacional y los puntos de contacto que dichas intervenciones tienen con el programa Uruguay Trabaja. Posteriormente se realizó un acto oficial en la Torre Ejecutiva de Presidencia de la República. Allí participaron altas autoridades de los organismos vinculados al Programa, a saber, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, representado por su subsecretario, Sr. Nelson Loustaunau; el Ministerio de Salud, representado por su titular, Sr. Jorge Basso; y el Ministerio de Educación y Cultura, representado por su titular, Sra. María Julia Muñoz. Asimismo, por Presidencia de la República participó el subsecretario, Sr. Juan Andrés Roballo, y por el Ministerio de Desarrollo Social, la ministra, Sra. Marina Arismendi, la subsecretaria, Sra. Ana Olivera, y las directoras nacionales del Instituto Nacional de las Mujeres y de Economía Social e Integración Laboral, Mariela Mazzotti y Mariela Fodde, respectivamente.

El programa Uruguay Trabaja en el marco de la Dirección de Economía Social e Integración Laboral

El fortalecimiento de las trayectorias sociolaborales de las personas que se integran a los programas sociolaborales y de la economía social desde la perspectiva de derechos y del desarrollo constituye un eje estratégico de trabajo definido por la DINESIL para el período 2015-2020 que trasversaliza todos los programas sociales.

En dicho marco es pertinente la interrogante: ¿qué significado le estamos dando desde la política pública a este concepto y práctica sobre las trayectorias socioeducativas y laborales?

La complejidad que revisten los nuevos escenarios de desigualdades, incertidumbres y desafiliaciones, y la tensión entre derechos y necesidades en donde se aplica la intervención social requieren por parte de las políticas públicas una fuerte capacidad para articular y generar diálogos que aporten a la comprensión y elaboración de sentidos de dicha intervención como un saber acreditado por los actores participantes, necesario y a la vez pertinente en relación con los problemas que se pretenden revertir.

En este proceso merece especial destaque el rol que adquiere la dimensión territorial, dado que se priorizan aquellos modelos de intervención que tengan una vinculación con el territorio y con sus oportunidades de trabajo y de desarrollo productivo, a través de propuestas educativo-laborales con acompañamiento social. Los programas son concebidos como impulsores y promotores de trayectorias de inclusión, en el marco de un conjunto de estrategias de carácter más global de nuestro sistema de protección social.

El trabajo como una herramienta

Se define al trabajo como una herramienta para la inclusión a través de la cual las personas estructuran sus biografías, quedando plasmadas en el desarrollo de las tareas operativas solicitadas por los organismos públicos, configurando además un valor social que realizan las 3000 personas que participan cada año. No obstante ello, se privilegia en igual medida lo educativo. El programa Uruguay Trabaja cuenta con componentes especialmente diseñados para apoyar la culminación de ciclos educativos, tanto como para capacitarse específicamente en oficios, a lo que se adicionan horas dedicadas a la capacitación y reflexión en temáticas transversales como género, salud ocupacional, alfabetización digital, derechos y obligaciones laborales y cuidados como derechos, entre otros.

La intervención basada en la articulación de las políticas públicas

Trabajar desde la lógica de trayectorias implica el desarrollo de los programas, no solo en el nivel de la intervención social con foco en las personas, sino adicionalmente pensar esa intervención desde el nivel de las políticas sociales en su conjunto.

Se privilegian de esta lógica los dispositivos de articulación interinstitucional e intersectorial; la promoción del diálogo de las agendas sociales y las laborales-productivas en sus niveles centrales territoriales; la participación en instancias de fortalecimiento técnico e institucional de los equipos de trabajo de la dirección; la búsqueda de mejora continua en los planes de trabajo técnicos y en los sistemas de información y una permanente y sistemática supervisión, monitoreo y evaluación de los programas.

A efectos de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia hemos profundizado un

conjunto de procesos de carácter administrativo, técnico-profesionales y de gestión comunes a todos los programas. Esto ha requerido plasticidad y disponibilidad, así como orientación al trabajo de los equipos en clave colaborativa, en particular de los equipos técnicos de la dirección, y de los pertenecientes a las organizaciones sociales que el MIDES contrata para su implementación.

Avances

A modo de ejemplificar alguno de esos procesos que entendemos dan cuenta de lo antes mencionado, se destacan los siguientes avances: Participación activa y sistemática en las comisiones técnicas del Consejo Nacional de Género, colaborando directamente con la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género y con el Presupuesto Sensible al Género que desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el INMUJERES se impulsa; participación en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, coelaborando el Plan de Complementariedad de las Agendas Social y Productiva que involucra a varios programas de esta Dirección; profundización del trabajo junto a la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) en el que se destaca el impulso y los esfuerzos conjuntos para la realización de una evaluación de impacto del programa Uruguay Trabaja, la cual se suma al conjunto de investigaciones realizadas a lo largo de estos diez años, y el apoyo a un proyecto ministerial de desarrollo de indicadores de supervisión en relación con el presupuesto.

Inicio de intercambios de trabajo técnico con dos Institutos, el INACOOOP y el INEFOP. El objetivo es identificar los puntos de contacto entre ambos organismos y los programas sociales de la dinesil-mides a los efectos de profundizar en los aspectos normativos, programáticos y de gestión comu-

nes, que redunden en mejores oportunidades de inclusión social para los participantes de los programas.

Diálogo sistemático con la comisión de Educación y Trabajo de la ANONG, a los efectos de reflexionar y profundizar sobre las prácticas de intervención y sus alcances; con el sunca (PIT-CNT), a los efectos de potenciar la participación de los oficiales en el marco de la tarea educativa del grupo del Programa; con cetp-utu y otras entidades de formación profesional, a los efectos de consolidar y ajustar las propuestas de capacitación en relación a la demanda.

En el plano internacional se destaca el desarrollo de un intercambio de fortalecimiento técnico con equipos del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (FOAR); la participación como invitados en Seminarios y Foros Regionales e Internacionales vinculados a la Economía Social y las políticas públicas; el ingreso del MIDES a la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), espacio que integran los organismos públicos de fomento y desarrollo cooperativo; la invitación a ser parte de diversos espacios de reflexión profesional sobre las temáticas de la es y las políticas, en particular vinculando a los ODS 1 (fin de la pobreza), 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de las desigualdades) con las políticas y programas socio-educativos, laborales y de la economía social; la participación de técnicos en la Academia de la EES de la OIT.

En materia de cooperación internacional, son sustantivos los aportes de consultorías nacionales para el análisis de los programas y la propuesta de Planes Estratégicos para la incorporación de la perspectiva de género al diseño de los mismos (PEIG-PNUD); cooperación técnica (BID) para la descripción analizada de los modelos de organización, gestión e implementación de

los programas; y la sistematización de los principales avances y desafíos desde los aportes de todos los organismos públicos, la sociedad civil y actores privados vinculados al Programa desde su génesis. Por otra parte, merecen especial destaque los cambios introducidos en el plano operacional y metodológico del programa Uruguay Trabaja. Se incluye la temática del cuidado como derecho –en orden a la nueva política de Cuidados– y se redistribuye la asignación de horas de capacitación, dando comienzo a un proyecto piloto en poblaciones rurales dispersas. Asimismo, se redefinen las competencias del acompañante social (AS) y del técnico para la inserción laboral (TIL), promoviendo la vinculación del participante a otros programas, como los de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos y Redes y Cooperativas Sociales. Por otra parte, se profundizan acciones con los institutos respectivos en materia de género, generaciones y discapacidad; se dialoga de forma organizada con las Oficinas Territoriales del mides a efectos de que las mips sean quienes identifiquen los organismos públicos en los que el Programa desarrollará sus tareas de valor social.

Desafíos

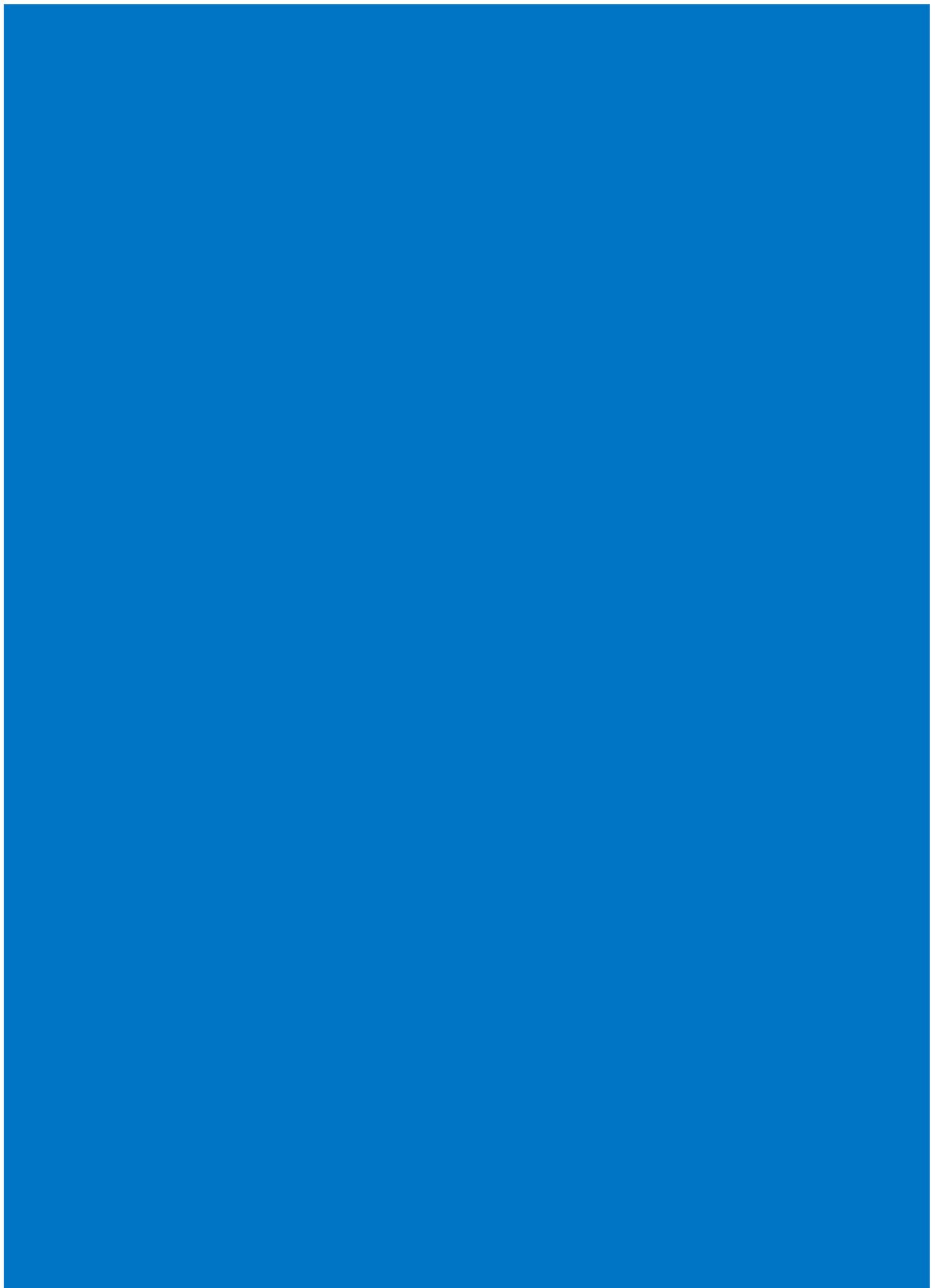
A diez años de iniciado el programa Uruguay Trabaja, la presentación de esta publicación constituye una instancia de celebración para todas las direcciones que integran el Ministerio de Desarrollo Social, y en particular para la Dirección de Economía Social e Integración Laboral. No obstante, existen desafíos pendientes, identificados en las diversas ponencias presentadas, presentados en la siguiente síntesis: En primer lugar, celebrar los avances reconociendo que aún queda mucho por hacer, asumiendo nuestra responsabilidad como servidores públicos y como organismos públicos.

La pobreza ha descendido muy significativamente en Uruguay en los últimos diez años, pero la que aún queda tiene rostros de mujer, de jóvenes, de niños y niñas, de adultos mayores, afrodescendientes o personas con discapacidad. Viven en localidades dispersas en Uruguay, alejados de centros poblados, o son adultos que no han podido capacitarse o no han culminado los ciclos educativos, y es con ellos y para ellos que tenemos que trabajar, en clave de derechos y de desarrollo desde el programa Uruguay Trabaja.

Todos los años se presentan al Programa más de 20.000 personas que con su inscripción demuestran la intención doble de trabajo y de formación, sin embargo, su cobertura es de tres mil beneficiarios, por tanto su alcance es un desafío presupuestal mayor. Por otra parte, algunos de los aspectos planteados relativos a la intervención refieren a: la mejora de los dispositivos de integración de las personas con discapacidad a la propuesta de tareas operativas, la orientación a los servicios de cercanía en materia de adicciones, la adaptación de los dispositivos a las personas de extrema vulneración de derechos como las personas en situación de calle y de refugios, el ajuste de los contenidos de las capacitaciones en relación con la demanda y en el marco de la orientación laboral más general, y la vinculación a los centros de empleo en el territorio, entre otros. Asimismo, los temas de género trabajados –acoso sexual en los ámbitos laborales y violencia de género– requieren profundización, así como continuar trabajando sobre la base conceptual y operativa de las autonomías económica, social y política de las mujeres participantes del programa Uruguay Trabaja. En segundo lugar, fortalecer la capacidad de planificación conjunta y complementaria de los organismos para trabajar la doble inclusión: social y productiva.

Ello implica generar una lógica de seguimiento y evaluación permanente de los programas para dar sentido estricto a los cambios necesarios; promover la interoperabilidad de los sistemas de información para la coejecución e implementación de las políticas. El diálogo para la acción conjunta es una estrategia con avances notorios, no obstante, resta mucho por hacer para evitar la superposición y mejorar la complementariedad. El concepto de doble inclusión (social y laboral) al que refiere la cepal hace énfasis en el componente laboral como condición indispensable para contribuir a desmontar las causas estructurales de la desigualdad, generar empleo productivo y trabajo decente.

Pensar el Programa Uruguay Trabaja como un eslabón en una cadena de programas de promoción social, que hacen sinergia desde la educación y la orientación laboral para la inclusión social y sostenida de las personas que aún hoy son vulnerables al desempleo de larga duración es parte de este desafío.



Introducción

El año 2017 se transforma en un hito para el MIDES y para todas las políticas que surgieron en el marco del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES 2005-2006), entre las que se destacan los 10 años de implementación del programa Uruguay Trabaja. En este contexto se plantea la necesidad de llevar a cabo una revisión de las acciones realizadas hasta ahora. Entre otras actividades, se definió realizar un seminario a efectos de generar instancias de intercambio y reflexión colectiva junto con los actores que participan desde los distintos espacios de intervención.

La presente sistematización se enmarca en el proyecto de cooperación entre el MIDES y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales para «... *implementar y supervisar servicios destinados a población en situación de vulnerabilidad extrema, focalizado en la mejora de los procesos de atención; captación, derivación de beneficiarios; monitoreo y evaluación de intervenciones focalizadas*»¹. El componente en el que está incluido refiere al mejoramiento del «... *diseño de estrategias específicas de abordaje en el marco de programas de protección focalizados en poblaciones en situación de vulnerabilidad y vulnerabilidad extrema...*»².

En referencia al programa Uruguay Trabaja, cabe destacar que desde sus inicios tiene gran notoriedad pública, fundamentalmente por la cantidad de inscriptos que convoca, el despliegue de actores que supone en Montevideo y en el Interior, y el producto del trabajo colectivo en las instituciones públicas donde se realiza la tarea operativa, que tiene un valor social para la comunidad. Se trata de uno de los progra-

mas promocionales con mayor número de interesados, lo que manifiesta su vigencia en tanto se han postulado veinte mil personas en cada una de las últimas ediciones, pudiendo participar un máximo de tres mil por año. Asimismo, es uno de los principales programas sociolaborales a los que remiten otros programas sociales para dar respuesta a las familias y personas en la dimensión laboral, educativa y social.

El presente documento integra una sistematización ordenada de ponencias presentadas al Seminario, así como los nudos de alcances y desafíos encontrados. Adicionalmente, se han incorporado elementos contextuales e información relevada de documentos del mides.

Uruguay Trabaja: 10 años

Los días 28 y 29 de noviembre de 2017 se realizaron dos eventos donde múltiples actores aportaron su punto de vista y debatieron teniendo como centro el Programa Uruguay Trabaja.

El objetivo general de los eventos fue generar espacios de intercambio y análisis sobre los antecedentes históricos, avances y desafíos de la política de trabajo protegido que se operacionaliza en un programa socioeducativo laboral denominado «Uruguay Trabaja» en el período 2007-2017, desde las visiones de la interinstitucionalidad e intersectorialidad a partir de tres ejes temáticos: las políticas de trabajo y formación, la descentralización y la participación social.

Los eventos se realizaron en el impto (seminario) y en la Torre Ejecutiva, con una participación de más de 500 personas de todo el territorio nacional, incluidos repre-

1 Definido en proyecto de cooperación técnica BID-MIDES: ATN OC-15187-UR.

2 Extraído de Términos de Referencias para la elaboración de la sistematización.

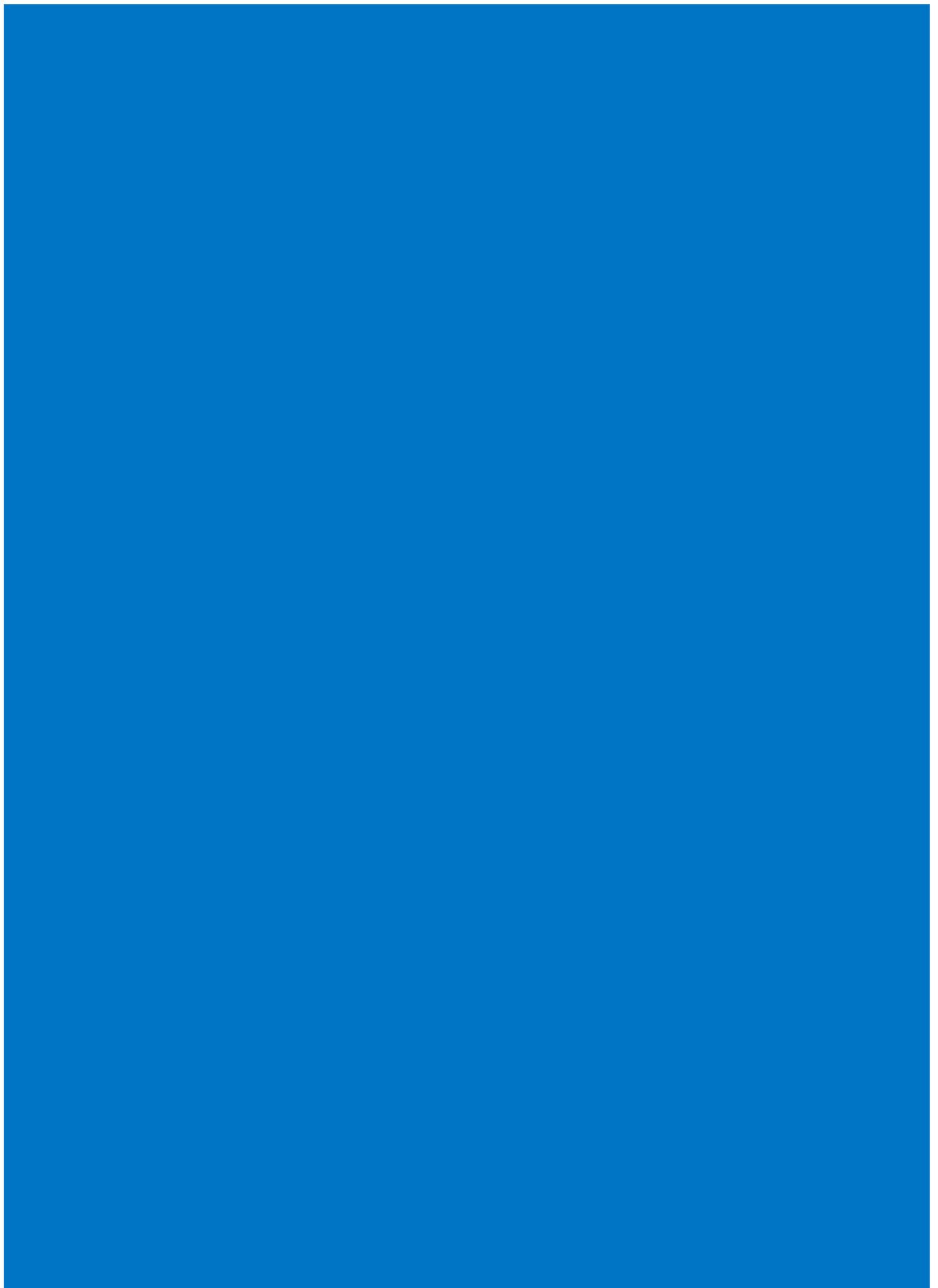
sentantes nacionales, departamentales, municipales y de la sociedad civil, así como beneficiarios del Programa de la zona metropolitana. Especialmente, participaron equipos técnicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de los organismos públicos con quienes se coordina: ASSE, ANEP, UTU, INEFOP, Intendencias, MTSS, Municipios, OPP; representantes del MIDES, entre los que se destacan los institutos y direcciones: INJU, INMUJERES, PRONADIE, DINEM, DNPS, DNPSC, DNPISV, INFOCOM, DIGESE y Cooperación Internacional.

El Seminario se organizó en dos paneles. El panel 1 evidenció y problematizó acerca de los aciertos y las tensiones de la inclusión social, educativa y laboral enfocada en población desempleada de larga duración, dando especial atención a población con vulneraciones agravadas como personas afrodescendientes, con discapacidad y trans. El panel 2 refirió a la descentralización, la articulación multinivel, el territorio y la participación social, mapeó los diferentes enfoques, mostró lo que los organismos vienen desplegando en el territorio nacional y cuáles son los puntos de contacto con la intervención del programa Uruguay Trabaja.

En el evento de la Torre Ejecutiva la mesa estuvo integrada por el prosecretario de la Presidencia de la República, Juan Andrés Roballo, el subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Nelson Loustaunau, el ministro de Salud Pública, Jorge Basso, la ministra de Educación y Cultura, María Julia Muñoz, la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, y la directora de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral, Mariela Fodde. Fue un evento de carácter político donde estuvieron presentes técnicos de las OSC, participantes e integrantes del programa Uruguay Trabaja.

Además se contó con la presencia de representantes del Ministerio de Desarrollo argentino, con quienes se viene realizando un intercambio de cooperación en el marco del proyecto fo.ar (Intercambio de Experiencias de la Economía Social para el Fortalecimiento del Desarrollo Local).

En esta oportunidad se presentó la película documental sobre los 10 años del Programa Uruguay Trabaja.



Políticas públicas: mecanismo para la inclusión¹

El principio de universalidad de los derechos humanos exige a los gobiernos realizar acciones para garantizar a toda la población su acceso y disfrute.

Avanzar hacia la inclusión social concebida como la efectivización del ejercicio de derechos requiere de políticas públicas que articulen sus acciones hacia la inclusión social, pero también hacia la inclusión productiva de los grupos poblacionales más afectados por la pobreza. Si bien ambas dimensiones de la inclusión son fundamentales, requieren de nuevos aspectos a ser considerados, dentro de los que se destaca la inclusión financiera, necesaria para contribuir al desarrollo social y económico sostenible.

La inclusión financiera opera en múltiples niveles. En los pequeños emprendimientos productivo-comerciales es el diferencial para el acceso al crédito y la obtención de capital de giro. Para las y los trabajadores facilita la autonomía económica promoviendo la inclusión social, mejorando la calidad de los empleos y el acceso a la protección social (CEPAL, 2017: 130). En ambas situaciones, la formalización productiva y laboral se hace indispensable. Sin embargo, no todos los empleos promueven la inclusión social, ni todos los trabajos decentes son igualmente válidos para todas las personas, por lo que se hace imprescindible que este desarrollo sea sostenible en sus múltiples perspectivas y ámbitos de afectación. Debe promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo para la diversidad de situaciones y discriminaciones existentes, debe integrar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (CEPAL, 2017: 92).

Las familias más excluidas tienen un bajo nivel de autonomía, producto de trayectorias personales muy deficitarias, con escaso o nulo acceso a derechos, lo que ha

hecho disminuir sus oportunidades (entre ellas, las laborales) de acceso al logro de niveles de vida aceptables (sanitarios, educativos y de consumo). Proceso que a la vez tiende a la reproducción generacional (social) en similares condiciones de pobreza o exclusión.

Las políticas públicas, que son descritas como acciones destinadas a realizarse desde los Estados con la finalidad de mejorar la vida de las personas (García Prince, E., 2011) o de un colectivo específico, tienen como meta dar respuestas para disminuir las desigualdades existentes.

Cumpliendo con esta finalidad, la cepal (2017) plantea la necesidad de la doble inclusión de quienes están excluidos: social y laboral, como estrategia para la superación de la pobreza y reducción de las desigualdades, siendo clave el acceso al trabajo decente, el desarrollo de autonomía y el crecimiento personal y económico.

Tanto la acción como la omisión estatal impactan en la población, generando mayores condiciones hacia la igualdad o, por el contrario, profundizando las desigualdades. Estas desigualdades pueden estar asociadas a la clase social, el género, la ascendencia étnico-racial, el territorio de residencia, la situación de discapacidad, etc. Estas múltiples situaciones generan discriminaciones que deben ser abordadas desde una multiplicidad de propuestas de resolución orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas.

En este sentido, la acción del mides hace foco en la interinstitucionalidad, entendiendo que «la actual complejidad en los nuevos escenarios de desigualdades, incertidumbres y desafiliaciones, y la tensión entre derechos y necesidades requieren por parte de las políticas públicas de una importante capacidad para articular y generar diálogos comprensivos que elaboren senti-

dos de esa intervención. Entendida esta como instrumento de cambio, implica una acción colectiva pero a la vez intersubjetiva, que parte del problema del abordaje de las representaciones sociales y los mecanismos desplegados para atravesarlas y contribuir con la trayectoria de inclusión social contextualizada» (2017). Es así que se comprende al «... sujeto histórico social como parte de un todo contextual que las políticas públicas pretenden abordar para el logro de transformaciones sociales, por tanto la perspectiva de desarrollo pasa a ser un elemento central. La relación entre la intervención social y las políticas públicas no se construye de manera automática sino que es el resultado de una negociación y mediación programada, direccionada, siempre colectiva y que se pretende colaborativa». (mides, 2017)

Avances sociales y laborales junto con un marcado crecimiento económico han impactado a inicios del nuevo milenio, en una América Latina que se ha permitido promover sociedades más justas e igualitarias; «...políticas públicas de formalización, aumento del salario mínimo y del gasto social, y de procesos de fortalecimiento de la negociación colectiva y espacios y mecanismos de diálogo social entre los gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores» (CEPAL, 2017: 130) fueron las claves para aumentar la integración de la ciudadanía al sistema de pensiones, disminuir la pobreza entre las personas ocupadas, disminuir la desocupación y promover trabajos decentes y empleos de calidad (CEPAL, 2017: 130).

CEPAL propone múltiples medidas que permiten fomentar mejores condiciones laborales y productivas para un desarrollo para el que calce una «llave maestra» que abra las puertas hacia una igualdad sostenible en el tiempo: la mejora en la calidad del trabajo. Algunas de las principales medidas

que competen al mundo laboral y productivo son las siguientes (CEPAL, 2015: 131):

- Promover la formalización del trabajo y de la economía informal, permitiendo especialmente la cobertura social.
- Fomentar la autonomía económica de las mujeres, incluyendo políticas de valorización del trabajo no remunerado y promoción para la conciliación mercado, trabajo y familia.
- Aumentar el salario mínimo.
- Mejorar los seguros de desempleo.
- Promover los derechos laborales, incluida la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.
- Combatir todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación (incluidas las de género y orientación sexual, étnico-raciales, territoriales, personas con discapacidad, entre otras).
- Garantizar los derechos de organización sindical y negociación colectiva.
- Instituir y fortalecer instancias y procesos de diálogo social.

1 Referencias bibliográficas:

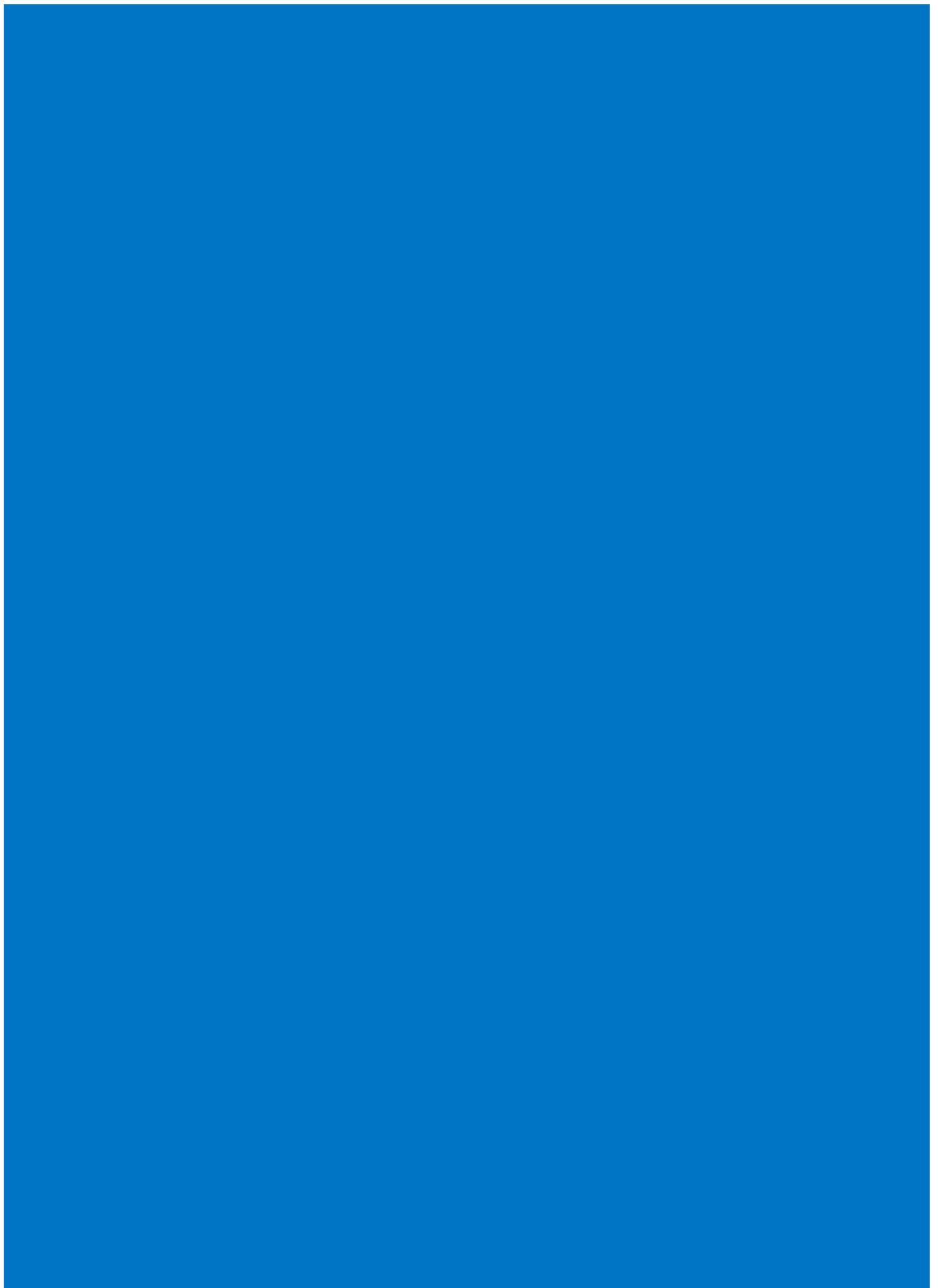
CEPAL (2015). Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL (2017). Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL (2017b). Resolución de II Conferencia Regional sobre desarrollo social de América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay.

García Prince, Evangelina (2011). Notas para la el debate N° 2 Mainstreaming de género y políticas de igualdad. P. América Latina Genera. PNUD.

MIDES (2017). Resumen Ejecutivo. Seminario 10 años del Programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos. DINESIL, MIDES. Uruguay.



Uruguay Trabaja: 10 años

Los orígenes del programa Uruguay Trabaja

De acuerdo con lo ya mencionado, el programa Uruguay Trabaja tiene sus inicios en el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)¹, creado en 2005 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Tiene como antecedente inmediato el programa Jornales Solidarios de tres meses de duración, política desarrollada por la Intendencia de Montevideo durante el período 2001-2004 para dar respuesta directa a la crisis económica de inicios del año 2000, momento en el que hubo una drástica caída del empleo en el país. Los participantes del Programa tenían experiencias laborales recientes, eran trabajadores y trabajadoras desempleadas que realizaban una tarea con valor social.

El enfoque de la intervención estaba colocado en el valor del trabajo como elemento sustantivo para la integración social, incorporando la capacitación en derechos laborales, apostando a la formación de las personas, a efectos de generar estrategias de salida, en primer lugar, de la situación de pobreza transitoria y luego de la situación de pobreza estructural que comenzó a visualizarse, producto del desempleo de larga data.

En dicho período la sociedad civil organizada ya era un puntal en la efectivización de la política, «ir pensando con las organizaciones fue fundamental», al decir de Ana Olivera (2017)², dado que desde la década pasada se efectuaban convenios sociolaborales entre la Intendencia de Montevideo y las Organizaciones de la Sociedad Civil, que

permitieron avanzar en capacitaciones concretas (inicialmente a mujeres).

En dicho marco, cabe destacar que la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG) impulsa y promueve la generación de espacios de participación ciudadana, aportando a la integración de perspectivas e intereses sociales diversos en las políticas públicas.

La trayectoria de ut

Tal como se mencionó anteriormente, Uruguay Trabaja nace en el marco de la ejecución del panes en conjunto con diversos programas sociales con multiplicidad de objetivos, cuyo núcleo «duro» se centró en dos dimensiones: asistencial y promocional.

En el caso de Uruguay Trabaja se buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales.

Finalizado el PANES, se avanza hacia el Plan de Equidad³ (2007-2009) intentando acentuar el perfil del Estado proteccionista y a la vez articulador e integrador de las diferentes líneas de políticas públicas, entre ellas las de corte social. La estructura del Plan está basada en dos pilares fundamentales: un pilar de componentes estructurales integrado por las políticas de salud, educación, empleo, vivienda, tributaria y género; y otro pilar integrado por dispositivos que conforman la Red de asistencia e integración social en el cual se destacan: el nuevo régimen de asignaciones familiares, las pensiones a la vejez, la tarjeta Uruguay Social,

1 En sus inicios se denominó «Trabajo por Uruguay» y en 2007, en el marco del Plan de Equidad 2007-2009, se reformula bajo el nombre «Uruguay Trabaja».

2 Olivera, Ana (2017). Ponencia presentada en Mesa de Apertura del Seminario: «10 años del Programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos, dinesil-mides», Montevideo, 28 de noviembre de 2017.

3 http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

políticas de trabajo promovido, políticas dirigidas a la infancia y a las personas en situación de discapacidad, entre otras.

«El componente Trabajo Promovido en el marco del Plan de Equidad supuso la elaboración de una propuesta innovadora que tomó al trabajo como herramienta de integración en el marco de la Protección Social. Esto supuso una propuesta claramente diferente de las políticas de empleo, aunque requería una articulación entre ellas. En su diseño, tuvo por finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que generaba efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social.» (MIDES, 2017)

Estaba conformado por dos subprogramas: Uruguay Trabaja, en la órbita del mides, e Incentivo a la Contratación, a cargo del MTSS. Es en este marco que en el mes de diciembre de 2007 se aprueba en el Parlamento la Ley de creación del programa Uruguay Trabaja, n.º 18.240⁴ y, año a año, la Ley Presupuestal le asigna los fondos para su funcionamiento, lo que permite la incorporación al Programa de tres mil participantes cada año.

En el año 2013, a efectos de reparar situaciones de discriminación de diversos colectivos poblacionales históricamente relegados, se introducen reformas a la ley original, permitiendo implementar acciones afirmativas. Dicha modificación indica que «... el jerarca del Inciso podrá disponer cupos, en forma previa a la convocatoria, a fin de contemplar a grupos que sufran discriminación de género, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de vio-

lencia, consumo problemático de sustancia psicoactivas u otros factores»⁵. Se asigna un 8% para personas afrodescendientes, un 4% para personas en situación de discapacidad y un 2 % para personas trans. Si bien esta población ya venía participando en el Programa, la introducción de la obligatoriedad por ley de otorgarles cupos específicos asegura su efectiva integración a este.

Paralelamente, se multiplican las estrategias que profundizan la articulación de diversos programas sociales que componen la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), mediante derivaciones responsables e informadas de distintos programas a los cuales se les asigna un 6% del total de cupos. Entre ellos, los programas de proximidad: Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red; y otros que atienden a personas en situación de vulnerabilidad como ser liberados, víctimas de violencia de género, personas con consumo problemático de drogas, en situación de calle, entre otros.

En la presente administración se destaca la revisión de los procesos de descentralización y desconcentración del Programa, que incluye áreas rurales, la revalorización del componente de capacitación vinculado al trabajo (incorporando la economía social), la promoción de las trayectorias de las y los participantes, así como el diálogo con las organizaciones sociales a través de ANONG.

El Programa en el MIDES⁶

El programa Uruguay Trabaja forma parte de las políticas definidas desde la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL). Esta Direc-

4 Ley 18.240 del 27/12/2007. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18240-2007/6>

5 Ley 19.149 del 24/10/2013, artículo 303. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19149-2013>

6 Mides (2017). Resumen Ejecutivo. «Seminarario 10 años del Programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos». dinesil, mides, Uruguay.

ción diseña e implementa políticas, programas y proyectos que tienen por finalidad fortalecer la integración al mundo laboral de las personas en condición de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial. Aporta a las políticas de inclusión social y a las de promoción del trabajo de tipo asociativo, solidario y cooperativo.

La DINESIL ha definido para el periodo 2015-2020 –como eje estratégico de trabajo– hacer foco en el fortalecimiento de las trayectorias sociolaborales de las personas desde la perspectiva de derechos y del desarrollo. Privilegia para ello modelos de intervención para la inclusión social a través de propuestas educativo-laborales, dispositivos de articulación interinstitucional e intersectorial para promover el diálogo de agendas sociales y productivas, y un permanente y sistemático monitoreo y evaluación de los programas.

Actualmente integran la oferta programática del Mides en materia de trabajo protegido los siguientes programas: Uruguay Trabaja (UT), Uruguay Clasifica (UC), Primera Experiencia Laboral (PEL), Fortalecimiento de Capacidades y Competencias (FOCCO), Ruralidad, Cooperativas sociales y Emprendimientos Productivos y Redes. Todos ellos se enfocan en personas con vulnerabilidades específicas o restricciones de acceso al ingreso y sostenibilidad del mundo del trabajo.

Los ejes educación y trabajo, descentralización, participación social y perspectivas transversales son claves para entender la dimensión de la política de trabajo protegido contenida en el Programa. Por tal motivo se articula con los institutos referentes en la materia y, en el marco de la Dinesil, se participa en dos espacios de articulación a nivel nacional: el Consejo Nacional de Género (CNG) y el Consejo Nacional de

Políticas Sociales (CNPS). El trabajo conjunto con diversos actores en este último espacio en particular, ha permitido la elaboración de una agenda que reúne las dimensiones productiva y social.

Las trayectorias sociolaborales en clave de derechos y de desarrollo son lineamientos de la política pública que se entiende, garantizan la efectiva implementación del Programa así como las acciones afirmativas previstas en la ley.

En materia de procesos evaluativos se destaca, además de los trabajos realizados a lo largo de estos diez años por la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM), una evaluación del modelo de gestión que se encuentra en proceso y se prevé realizar una evaluación de impacto.

Se recibieron también aportes de consultores nacionales a través de la modalidad de cooperación técnica para analizar el Programa desde la perspectiva de género (PNUD); un análisis descriptivo sobre su modelo de organización, gestión e implementación (BID), y se encuentra en proceso una sistematización de los principales avances y desafíos del Programa desde su génesis a la actualidad.

Para el quinquenio 2015-2020 el MIDES ha definido como ejes estratégicos: la descentralización, la implementación del Sistema de Cuidados y la erradicación de las vulnerabilidades extremas, lineamientos para los cuales el programa UT aporta desde diversos enfoques.

En este sentido se han procesado algunos cambios, introduciendo en las capacitaciones la temática del derecho al cuidado en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, y cambios metodológicos y operacionales en la implementación del Programa en poblaciones rurales.

El programa Uruguay Trabaja hoy

Uruguay Trabaja tiene como objetivo estratégico contribuir a las trayectorias socioeducativo-laborales para la integración al mundo del trabajo, para el fortalecimiento y restitución de la ciudadanía social, en clave de protección y acceso a derechos, creado por Ley n.º 18.240 en 2007. Consiste en un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración social, en el marco de los cuales los y las participantes realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta nueve meses durante los que cada participante percibe un subsidio por un valor de 2,35 bpc (Base de Prestaciones y Contribuciones) denominado «apoyo a la inserción laboral».

Desde sus inicios, a partir de la aprobación de la ley de creación del programa Uruguay Trabaja, se establecen una serie de condiciones de acceso a este:

- Tener entre 18 años y 64 años de edad.
- No haber culminado 3^{er} año de Liceo o UTU.
- Encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- No haber aportado por más de 90 jornales al BPS en los últimos dos años.
- No haber participado en cualquiera de las ediciones del programa Uruguay Trabaja por más de tres meses.

Los ejes educación y trabajo, descentralización, participación social y perspectivas

transversales son claves para entender la dimensión de la política de trabajo protegido contenida en el Programa.

Actualmente, una de las últimas innovaciones en términos de inclusión de ejes transversales refiere al fortalecimiento del abordaje en clave de economía social, modificándose el objeto del llamado a licitación pública [«...mejora de las competencias de las personas para el mundo del trabajo (dependiente, por cuenta propia, asociativo) y/o a la reinserción educativa de los participantes del programa Uruguay Trabaja en el marco de los valores de la Economía Social»]. La incorporación de la figura del técnico de inserción laboral (TIL) aporta un acompañamiento hacia una trayectoria socioeducativa laboral más amplia que permite que algunos participantes puedan transitar también por experiencias de la economía social.

El proceso requerido para que el Programa se efectivice año a año implica una serie de pasos articulados, un «árbol institucional altamente complejo» al decir de Rosa de León (2017)⁷, esto implica que las instituciones:

- Soliciten las tareas de valor público a través de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS)⁸. Oferten la capacitación (UTU, OSC).
- Aseguren la prestación de los servicios de salud (ASSE, MSP, Intendencia de Montevideo, Facultad de Odontología).
- Garanticen el pago de la prestación social denominada «apoyo a la inserción laboral» (BPS, BROU).

7 De León, Rosa (2017). Ponencia presentada en mesa de apertura del Seminario: «10 años del Programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos, dinesil-mides», Montevideo, 28 de noviembre de 2017.

8 Las MIPS son «...ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión territorial departamental, que tienen la finalidad de favorecer la integralidad y complementariedad en la implementación de las políticas públicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de dichos territorios [...] participan activamente los Gobiernos Departamentales y Municipales» (mides, 2014, en Mesas interinstitucionales de políticas sociales. Reporte del sistema de información 2011-2013. Uruguay).

- Aseguren la cobertura de seguridad social (BPS) y seguridad laboral (BSE).
 - Se logren los acuerdos con el Sindicato Único de la Construcción y Anexos, SUNCA.
 - Las múltiples áreas del MIDES articulen sus acciones. Lo expuesto anteriormente requiere⁹:
 - Un despliegue de alcance nacional en el mismo tiempo histórico.
 - Administración de cupos y requisitos de participación establecidos por ley.
 - Inscripciones y sorteos públicos.
 - Llamados a licitación.
 - Que las organizaciones de la sociedad civil se presenten a dichos llamados públicos que se realizan en cada nueva edición del programa UT.
 - Contratación de organizaciones de la sociedad civil.
 - Conformación de grupos de 15, 25 y 35 participantes.
 - Tareas diarias con los y las participantes de seis horas, cinco días a la semana (en tareas de bien público o capacitación).
- Inclusión de los beneficiarios en la red de inclusión financiera (cobro por tarjeta).
- Duración de seis a ocho meses (según la modalidad grupal establecida en el convenio).
 - Sistema de Información – SMART (Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites del MIDES).
 - Monitoreo de metas.

— Seguimiento por parte del equipo de gestión MIDES.

La ejecución de esta política pública centra al sujeto de derechos en el eje del trabajo. Todos los componentes del Programa están centrados en la restitución de derechos de quien participa. La prestación social que se brinda se complementa con capacitaciones transversales y específicas. Asimismo, en el marco del acompañamiento social, se construyen proyectos personales con base en las necesidades y expectativas de cada participante. Otro de los objetivos refiere al cuidado de la salud y el fomento de la recreación.

Estrategias del Programa: interinstitucionalidad

La riqueza e integralidad del Programa implica el trabajo y la participación de muchos actores y organismos, tanto del Estado como de la sociedad civil.

Componente educativo:

El Programa promueve la revinculación o continuidad educativa formal de los participantes, apoyando la culminación de los ciclos educativos. A partir de un acuerdo con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para la acreditación educativa formal a través de sus Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, está previsto que las y los participantes puedan rendir los exámenes correspondientes al nivel que se encuentren.

El proceso de acreditación en primaria se realiza a través del apoyo proporcionado por el equipo técnico y, en las próximas

⁹ Complejidades indicadas por Rosa De León (2017) en ponencia presentada en mesa de apertura del Seminario: «10 años del Programa Uruguay Trabaja, avances y desafíos», DINESIL-MIDES, Montevideo, 28 de noviembre de 2017.

ediciones, en coordinación con el programa Fortalecimiento Educativo de la Dirección de Promoción Sociocultural del MIDES y/o con el programa Uruguay Estudia del CODICEN que habilita la acreditación en secundaria.

Para lograr las capacitaciones específicas¹⁰ se realizan coordinaciones con CETPU y instituciones de enseñanza privada, de manera tal que los y las participantes puedan acceder a una oferta diversificada. Entre los rubros desarrollados se destacan: construcción, yeso, herrería, sanitaria, electricidad, operario de depósito, gastronomía, atención al cliente y huerta. En los últimos años se han impulsado cursos de tisanería y auxiliar de servicio, cuidados¹¹ y producción agropecuaria. De esta manera obtienen una certificación que habilita a trabajar en las áreas ocupacionales para las cuales se capacitan.

A través de las capacitaciones transversales¹² y específicas se buscan fortalecer las siguientes competencias: «...comunicación interpersonal, trabajo en equipo, responsabilidad frente a la tarea, planificación y organización, resolución de problemas y toma de decisiones; iniciativa y creatividad, disposición al aprendizaje permanente, así como a competencias básicas de lectoescritura y matemática...» (MIDES, 2012).

La alfabetización digital¹³ se realiza en el marco del Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD) en acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura. Al finalizar el Programa los participantes pueden acreditar sus conocimientos mediante una prueba y obtener un certificado de aprobación del curso.

Se apunta a fortalecer las competencias laborales permitiendo conocer y favorecer la utilización de la herramienta informática (computadoras, internet, Plan Ceibal, gobierno electrónico, trámites en línea), para así mejorar la búsqueda de empleo, la construcción de currículos, la búsqueda de información y comprensión de derechos y deberes relativos a la ciudadanía y el género, entre otros aspectos (MIDES, 2012). En los últimos cinco años acercar a los beneficiarios del Programa a la alfabetización digital se ha tornado indispensable dado que se han multiplicado las acciones cotidianas que se realizan a través de medios electrónicos, incluyendo la cotidianeidad vinculada con la inclusión financiera.

Componente sanitario:

El Programa facilita que los participantes accedan a atender aspectos de su salud que por diversas restricciones sociales han sido postergados, entendiendo que dicha

10 Desarrollo de destrezas y habilidades vinculadas a un área de actividad particular donde existan posibilidades de inserción.

11 El área ocupacional de cuidados se enmarca en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que tiene dentro de sus objetivos regular, valorizar y profesionalizar la tarea del cuidado a las personas dependientes, mediante capacitación técnica diseñada y supervisada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esta área es una oportunidad laboral para algunos de los/as participantes del programa puesto que la demanda de cuidadores calificados ha ido creciendo en los últimos años. (Sistema de Cuidados, informe anual 2016.)

12 Busca desarrollar pautas y códigos culturales del mundo del trabajo, tanto como la adquisición de habilidades y conocimientos aplicables en diversos ámbitos laborales y sociales. (Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización del Programa 2008-2009.)

13 MIDES (2012), programa Uruguay Trabaja, alfabetización digital. Informe de resultados. Documento de trabajo n.º 19.

atención es un derecho básico para su bienestar físico, contribuyendo en su futura inserción laboral.

Para dar respuesta al componente salud bucal se realizan convenios con distintos prestadores públicos, lo que incluye transferencias presupuestales a: ASSE, Intendencia de Montevideo, Facultad de Odontología y Sanidad Policial, que se comprometen a asignar los recursos humanos y materiales necesarios para brindar a los participantes de un tratamiento integral.

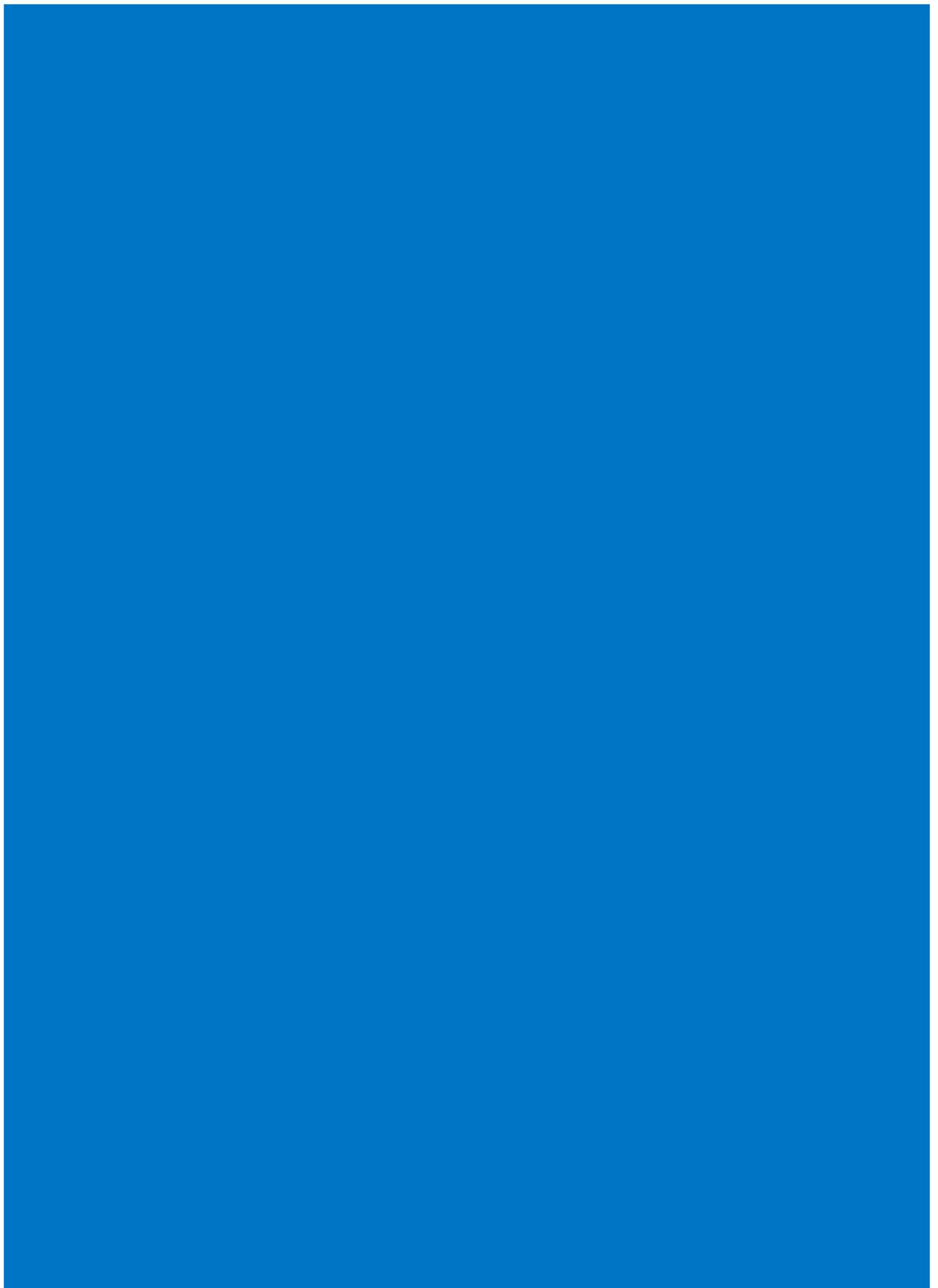
Adicionalmente, se realizan coordinaciones (no implica transferencia de dinero) por temas de salud ocular o estudios diagnósticos (Papanicolaou, mamografías, antígeno prostático).

Componente de valor público:

El desarrollo de las tareas operativas realizadas por los participantes y lideradas por los equipos técnicos refieren a las siguientes áreas: construcción, pintura, albañilería y reparaciones edilicias. Para implementar la ejecución de las mismas se realiza un convenio con el Sindicato Único de la Construcción y Afines (SUNCA) mediante el cual se dispone de recursos humanos calificados que apoyan la incorporación de aprendizajes y destrezas específicas en el trabajo a realizar.

Estas tareas se coordinan con diferentes organismos a nivel nacional, departamental o municipal, a saber: Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Ministerio de Turismo (MINTUR), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Correos del Uruguay (ANC), Intendencias departamentales y Municipios, Museo de Arte Precolombino e Indígena (MAPI), Universidad de la República (UDELAR).

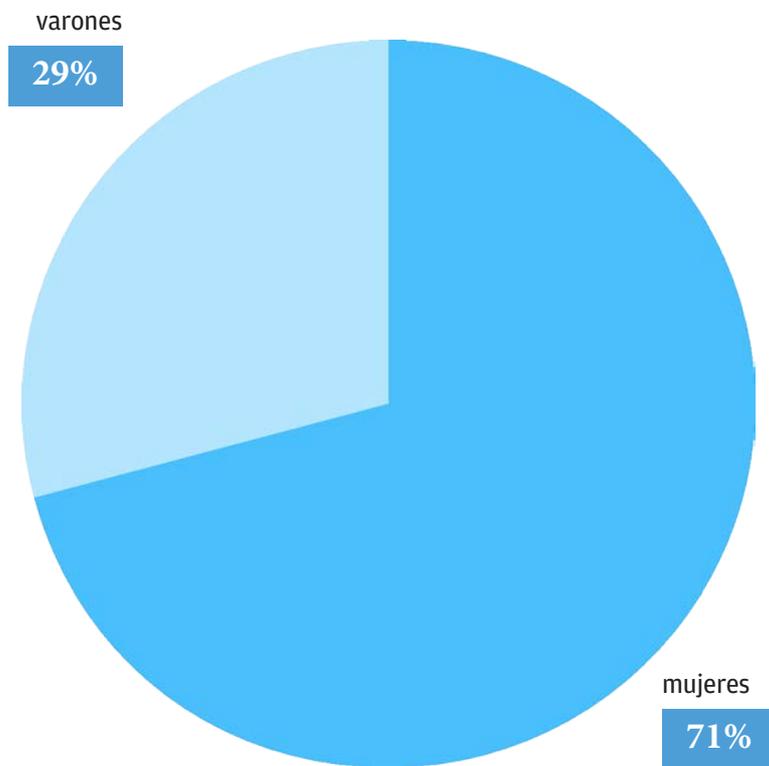
En relación con el pago de las prestaciones, cabe destacar que el MIDES mantiene un acuerdo con el BPS para la gestión en conjunto de varios ítems de la administración del Programa. En dicha articulación se le encomienda la verificación de los requisitos exigidos a las personas que se inscriben en cada edición, y el cálculo y organización de pago de las prestaciones monetarias a los participantes.



Población beneficiaria

Desde sus inicios, han pasado por el Programa más de 34.000 personas. Año a año se alcanza una cobertura que oscila entre 3.000 y 3.100 cupos. Su desagregación por sexo indica que el 71 % son mujeres.

Porcentaje de participantes de Uruguay Trabaja, según **sexo** (ediciones 2008 a 2016).

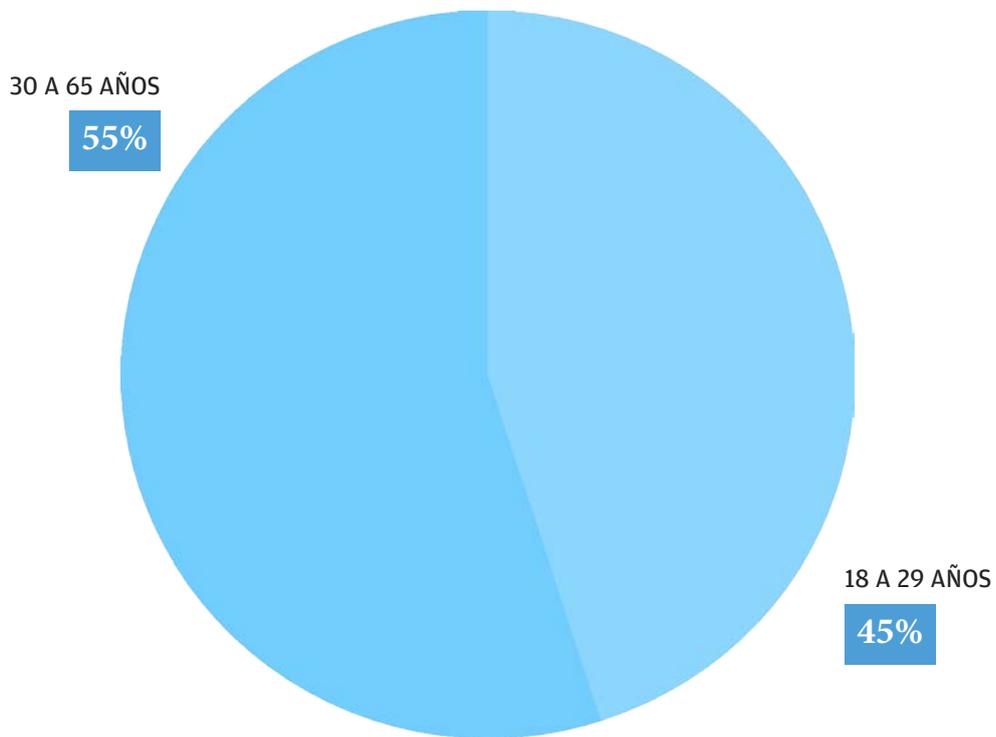


Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por DINEM (MIDES, 2017)

Programa Uruguay Trabaja / 10 años

Asimismo, la estructura de edades de quienes participan revela que hay un alto porcentaje de personas jóvenes, ya que el 45 % han sido menores de 30 años, lo que significa que han transitado cerca de 15.000 jóvenes por este Programa.

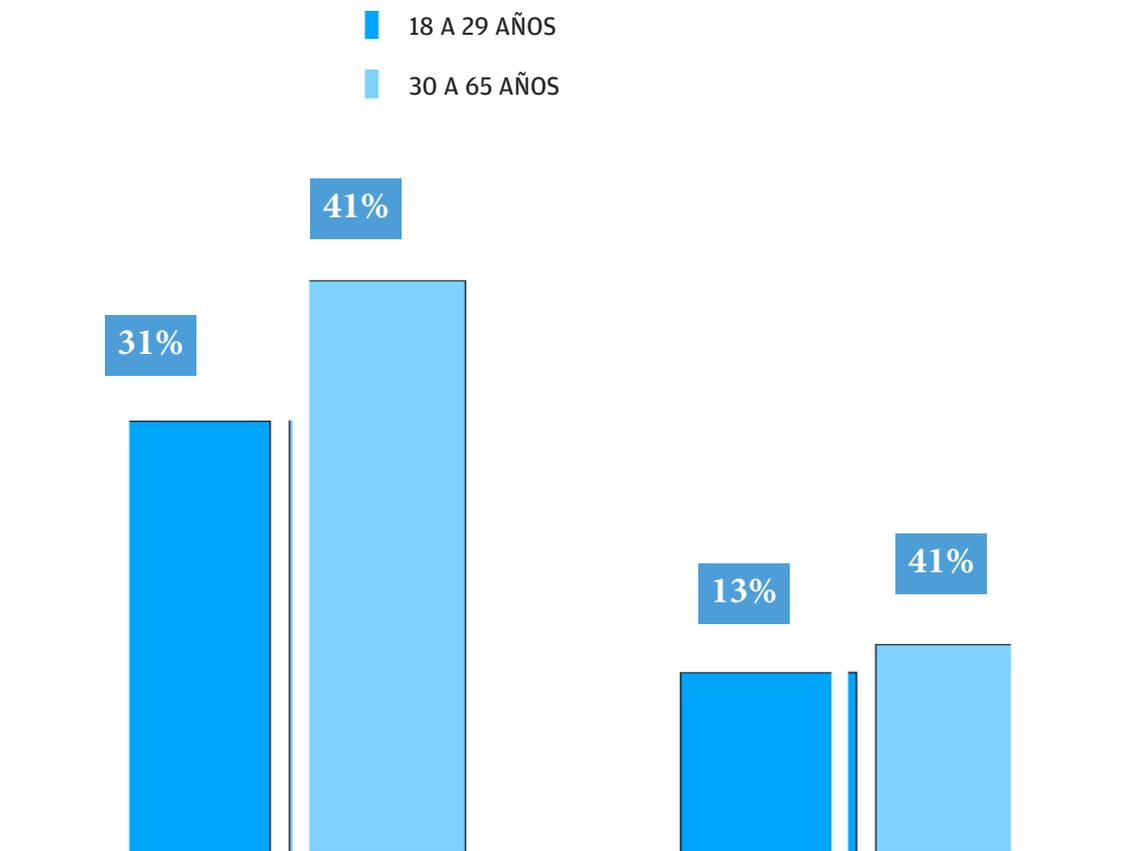
Porcentaje de participantes de Uruguay Trabaja, según **grupos etarios** (ediciones 2008 a 2016).



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por DINEM (MIDES, 2017)

Por otra parte, a través del análisis conjunto de las variables sexo y edad se puede observar que prevalecen mujeres mayores de 30 años.

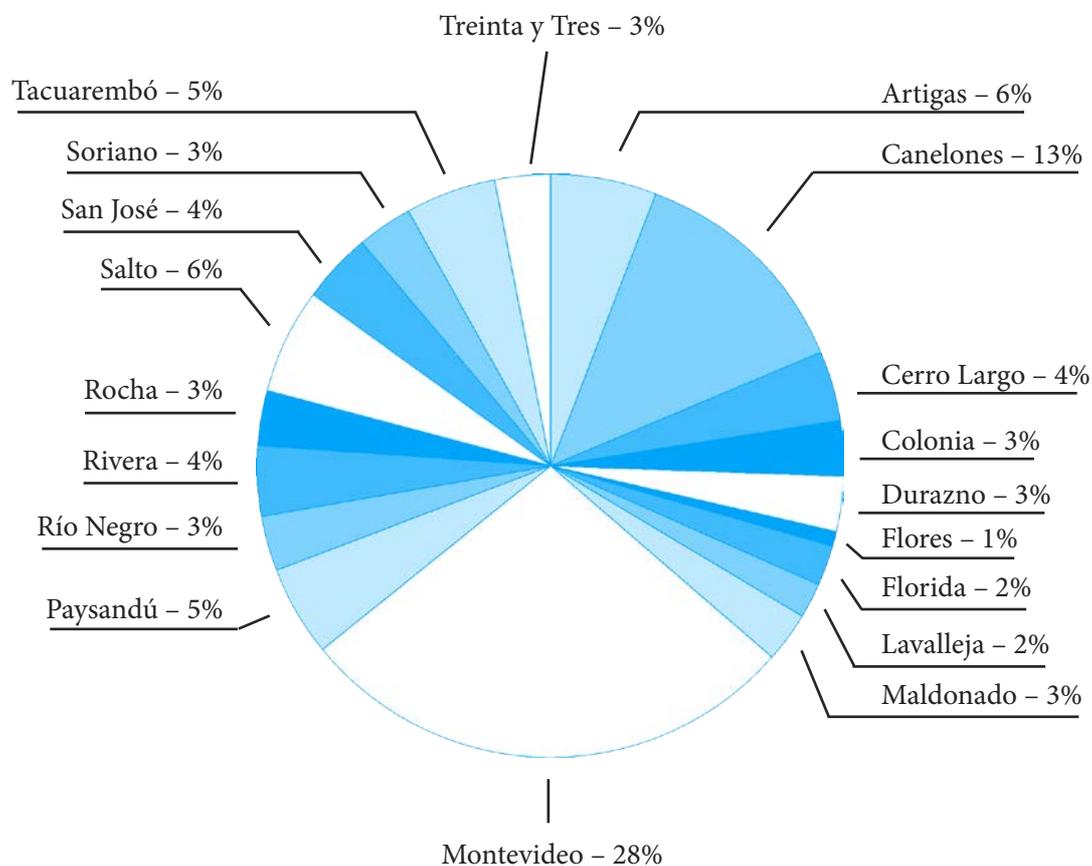
Población participante de Uruguay Trabaja, según sexo y grupos etarios (ediciones 2008 a 2016).



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por DINEM (MIDES, 2017)

La dispersión departamental de quienes han participado refleja la amplitud territorial del Programa, abarcando la totalidad de los departamentos con una concentración importante en Canelones y Montevideo.

Porcentaje de participantes de Uruguay Trabaja, según departamentos (ediciones 2008 a 2016).



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por DINEM (MIDES, 2017)

Reflexiones a partir de las evidencias que surgen de la caracterización de la población del programa Uruguay Trabaja.

Martín Moreno Sena¹

Director de la División de Evaluación

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (MIDES)

Introducción

Antes de comenzar con el foco de la presentación, es importante realizar algunas puntualizaciones que son fundamentales para entender el marco desde el cual se realizan algunas de las afirmaciones y consideraciones que haremos a continuación.

En primer lugar, más allá de lo que a primera vista pueda parecer, Uruguay Trabaja (UT) no debe ser concebido exclusivamente como un programa de empleo transitorio o incluso como un programa sociolaboral. Es, por su espíritu, objetivos y actividades, esencialmente un programa socioeducativo, que tiene al trabajo como una herramienta privilegiada por la cual (a) busca fortalecer competencias, habilidades y capacidades de los participantes para mejorar la empleabilidad (como probabilidad de postular, acceder y permanecer en un trabajo/empleo en un contexto particular dado), a la vez que (b) afectar otras esferas de la vida social, familiar y personal de

los/as participantes, con el objetivo último de contribuir con los procesos de integración social.

En segundo lugar, señalar la relevancia y el lugar institucional que la *evaluación* tiene y ha tenido en el Ministerio de Desarrollo Social. El MIDES, desde su propia creación, ha apostado a crear institucionalidad y una cultura para la evaluación y la generación de sistemas de información que produzcan y provean información confiable y de calidad para la mejora continua de los diseños de sus políticas y programas, su gestión e implementación. Esto encuentra en Uruguay Trabaja casi un ejemplo paradigmático (pero claramente no único). Desde su antecesor, Trabajo por Uruguay, podemos enumerar numerosas evaluaciones que se han realizado sobre el Programa y a partir de 2009, o sea desde hace 8 años, comenzó un monitoreo permanente del Programa en su gestión e implementación, y en el seguimiento de las metas que se plantea.

El Programa

Uruguay Trabaja se crea por la Ley 18.240; establece ciertas condiciones para la población objetivo y define que va a trabajar con 3.000 cupos anuales. No obstante, al

¹ Magíster y Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Director de la División de Evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social desde 2010. Trabaja en temas de evaluación de programas y políticas sociales desde 2006.

estimar la población objetivo –es decir, aquella que cumple con los requerimientos del Programa– encontramos una población que ronda, en promedio en los años considerados, las 83.500 personas. Esto es una estimación de la demanda potencial del Programa por parte de la ciudadanía. Por su parte, si consideramos a la población que efectivamente demanda participar en UT, se observa que anualmente se postulan –en promedio– 18.200 personas.

En este sentido, considerando que el Programa dispone anualmente de unos 3.000 cupos, se observa una brecha importante entre «los puestos ofertados» y la demanda tanto potencial como real. La demanda excede significativamente el número de cupos. Diez años lleva UT y ya han pasado casi 34.000 personas, lo cual –sin lugar a dudas– merece ser celebrado; sin embargo, al mirar en relación con la población objetivo, aún hay una importante brecha. Esta brecha nos dice sobre el Programa pero también sobre la población. Por cada persona que participa de UT se postularon otras cinco que no participarán del mismo. Esto muestra que la población que cumple con las condiciones de UT realmente quiere trabajar, algo visualizado desde que comenzó. Es central entender que hay voluntad de trabajo, porque existe un clima discursivo que asocia pobreza a vagancia. Existe voluntad de trabajo y, aunque muchas veces no estén dadas las condiciones para las personas –como veremos más adelante–, UT genera escenarios para que esta población pueda estar trabajando, fortaleciendo o incorporando capacidades y habilidades, a la vez que reflexionar sobre representaciones y prácticas de su vida cotidiana. Aun teniendo en cuenta

esta brecha entre la demanda y la oferta de cupos del Programa, UT ha sido una referencia de respuesta estatal a la exclusión laboral de la población más vulnerable. Es demandado como una respuesta o «salida laboral» por parte de distintos programas sociales que trabajan con la población más vulnerable. En los últimos años, con la inclusión de cuotas para población afro, trans y con discapacidad, a la vez que la derivación de otros programas, esta demanda se ha ampliado a la vez que ha «tensionado» al Programa en términos de su diseño original, de su gestión –que es muy compleja–, de su implementación y, en consecuencia, de su evaluación. Esta tensión o demanda se manifiesta también en otras sectorialidades o en otros programas sociales que trabajan en la temática: ¿en qué sentido pueden dar cuenta de esta población que tiene características particulares?

Perfil de los participantes de Uruguay Trabaja

¿Cuáles son las características que tienen los participantes?: 7 de cada 10 son mujeres, y el 50% de ellas con edades entre 30 y 49 años. En los últimos años la población joven ha crecido, son jefes y jefas de hogar con bajo nivel educativo, el 60% no supera la educación primaria.

Un dato que refuerza la idea de que sí hay historia y voluntad de trabajo refiere a que casi el 80 % de quienes participan tiene experiencia laboral, mientras que el 62 % ha trabajado informalmente en la semana anterior al comienzo de su participación en el Programa². Son constataciones que refuerzan la idea de que en la población –lejos de ciertos estereotipos–

² Datos en base a la evaluación ut, edición 2009 (dinem–mides). Es importante recalcar que el trabajo en la semana anterior refiere a trabajo no formal, dado que el programa tiene entre sus requisitos de participación ser desempleado de larga duración.

hay trabajo y hay trayectoria del trabajo. Igualmente esta trayectoria e inserción laboral está lejos de ser simple, es compleja y constituida por múltiples carencias y dificultades, tanto en lo que hace a las propias características de la persona, de su contexto y del mercado en el cual se mueve/inserta.

Algunas de estas características son estadísticamente observables. Sin embargo, sabemos que a ellas se suman otras vulnerabilidades y vulneraciones que hacen que el Programa deba trabajar múltiples temáticas. En consecuencia, UT no atiende específicamente un tema –grosso modo, la capacitación laboral–, sino que debe abordar otras problemáticas, de salud, vivienda, violencia, consumo problemático, etcétera, y abrir su abanico de acciones ante otras vulneraciones específicas que se suman.

Cuando observamos los factores de desvinculación del Programa Uruguay Trabaja, apreciamos que uno de ellos es haber conseguido empleo, todo lo cual debe verse como una buena noticia. También hay otros motivos –que son condicionantes para la inserción laboral futura de la población– como los cuidados familiares, las cuestiones de salud, muy presentes en esta población, y cuestiones/representaciones sobre género y violencia.

Las características señaladas hasta aquí buscan mostrar algunas características que tienen los participantes y que mayoritariamente operan como obstáculos o desventajas a la hora de postular, conseguir y mantener un empleo. En apartados siguientes profundizaremos en esto.

Empleabilidad: Una noción relacional, contextual y sistémica, no individual.

Si solo se observan las características personales, la mirada de la empleabilidad no es completa y el concepto se vuelve parcial, erróneo, miope, el cual responsabiliza al individuo (en este caso a las personas más vulnerables de la sociedad) y potencialmente las culpabiliza. Atendiendo a esto y a la propia lógica y funcionamiento del mercado de trabajo y del sistema capitalista, la idea de empleabilidad debe ser relacional y contextual, entre oferta-demanda y en un contexto que es dado en un lugar y tiempo.

Hay que tener en cuenta que los participantes, además de sumar capacidades y habilidades, tienen carencias y constricciones que limitan su capacidad de buscar-encontrar-mantener un trabajo. Pero además del perfil de la población que atiende el Programa, la población participante de ut, o incluso su población objetivo, accede a puestos de trabajo muchas veces precarios, que son vividos como no dignos ni dignificantes, además de insuficientes fuentes de ingreso³.

Como marco conceptual, en consecuencia y en consonancia con lo presentado anteriormente, tenemos –para la evaluación del Programa– una conceptualización integral de la noción de empleabilidad, no culpabilizadora, respecto a los participantes y su relación con el trabajo y también realista con respecto a los resultados e impactos que se esperan por parte del Programa, en particular en la dimensión laboral. Estos son aspectos que in-forman (dan forma) a la evaluación y deben ser considerados.

A efectos de entender la complejidad de la noción de empleabilidad que manejamos, donde se deben incorporar características

3 Esta síntesis responde a investigaciones realizadas por dinem, (a) una —que llamamos Estudio de la Demanda— recoge la mirada de cámaras empresariales y empleadores sobre las particularidades de la población más vulnerable en el mercado laboral; (b) otra —que llamamos Estudio de Trayectorias— que recoge el derrotero laboral de población participante de programas sociales además de las representaciones asociadas al mundo de trabajo y la valoración que de las características y condiciones de las inserciones laborales que han tenido. Ver www.mides.dinem.gub.uy

provenientes de distintos ámbitos y no solo particulares del individuo que ofrece su trabajo, proponemos –para esta presentación– identificar cuatro esferas:

- Características de la oferta, es decir, de la población.
- El contexto y las condicionantes que tiene esta población y que «no le son propias», sino que son, por ejemplo, familiares o barriales.
- Características de la demanda, es decir, grosso modo, en qué empleo pueden insertarse.
- Representaciones o valoraciones de esta población sobre el mercado de trabajo y de los potenciales empleadores sobre la población más vulnerable y su relación con el mundo del trabajo. A partir de aquí hemos avanzado en dos estudios: uno que hace referencia a la demanda y otro que enfatiza en las trayectorias⁴.

Algunas características de la población participante de ut no favorecen la inclusión laboral deseada: bajo nivel educativo, población altamente feminizada con menor trayectoria laboral, en consecuencia un currículo con poca formación y altas responsabilidades no remuneradas basadas en su condición de género. Por otra parte, nos referimos a personas que –en lo que hace a su edad– con cuarenta y pocos años consideran que ya son viejos para la mayoría de las actividades en las que pueden desempeñarse, sea por problemas de salud muy marcados o porque son trabajadores ubicados en la base de la estructura socio ocupacional. Se desempeñan o se han desempeñado mayoritariamente, dado lo señalado anteriormente, en tareas manuales con bajos niveles de capacitación. Por su

parte, en sus historias laborales han tenido condiciones de inestabilidad, precariedad y subempleo. Si uno mira las trayectorias intergeneracionales, podría encontrar aquí indicios de movilidad descendente: el empleo de sus padres era más estable.

Asimismo, las personas tienen tareas de cuidados familiares muy significativas, familias muy numerosas, viven en barrios inseguros donde no pueden dejar la casa sola, hay situaciones de violencia de género muy importantes, está presente el estigma asociado a ser «población mides», todas condicionantes sobre la chance de postular, encontrar y mantener un empleo.

Por otra parte, además de lo señalado, hay que considerar cómo esta población mira el mercado de trabajo en el cual pueden insertarse. Es decir, cuáles son sus representaciones sobre el trabajo, cuáles son sus experiencias de trabajo y cómo reflexionan sobre ellas y la calidad de los puestos de trabajo a los cuales pueden acceder, a los cuales se los califica en muchas oportunidades como de muy mala calidad. En las entrevistas se han encontrado personas que manifiestan que las jornadas de trabajo son muy extensas, muy mal pagas, que la tarea es muy pesada desde el punto de vista físico y también psicológico. Son condiciones que afectan al mercado de trabajo en el cual pueden incorporarse. Esta es la contracara de lo que muchas veces se considera o se simplifica bajo el diagnóstico –o más aún la acusación– de «falta de cultura de trabajo».

Teniendo en cuenta lo señalado, qué es lo más valorado por los y las participantes en Uruguay Trabaja, es decir qué ofrece la experiencia del Programa como positivo y diferencial –desde la mirada de los participantes– en comparación con experiencias previas de trabajo. Las características que se

⁴ Ver nota al pie anterior.

valoran positivamente son esencialmente la calidad del trato recibido por parte de superiores y de compañeros de trabajo. En estas condiciones, y en comparación con experiencias previas, lo que esta población señala como un diferencial, es el trato recibido y esto es en lo que viene trabajando el Programa, en el trato digno: recuperar la dignidad en lo laboral.

Pero como decíamos, no es posible entender la empleabilidad o cómo se da la inclusión/exclusión en el mercado laboral considerando exclusivamente solo a la oferta laboral, sino que debe considerarse al otro actor central en esta relación –la demanda, los empleadores–.

Si nos centramos en el discurso de los empleadores, lo primero que se afirma es que existen puestos de trabajo para la población con menores niveles de capacitación y formación. Esto es un hecho importante pues muchas veces se instala la idea de «inempleabilidad», sin embargo esto no se debe –según su discurso– a la no necesidad de trabajadores con este perfil. Desde el discurso de cámaras empresariales consultadas y de distintos empleadores, se manifiesta como principal carencia o dificultad para emplear a este perfil de población (con las características mencionadas en los párrafos anteriores) a lo que sintetizan en «falta de cultura de trabajo», que grosso modo indica alguna problemática o dificultad con respecto al presentismo, al manejo inadecuado de los conflictos, la relación entre compañeros, el respeto a la autoridad, entre otras.

Esta población, en algunos discursos, termina teniendo el rótulo de «población mides», asociado a que cuentan con bajas competencias, con muchos condicionamientos sociales y aptitudes y actitudes para con el trabajo que se entiende son negativas –desde los empleadores–. En conse-

cuencia, por el lado de los empleadores ven a la contratación de esta población como un riesgo.

En ese sentido se señala que las mujeres y los adultos en contraposición a los hombres y los jóvenes suelen contar con mayor «cultura de trabajo». En este contexto, lo que se necesita –según los empleadores y en consecuencia demandan a las políticas sociales– es un mayor acompañamiento, en vez de incluir otras políticas que a veces se llevan adelante, por ejemplo capacitación específica, que no sería tan necesaria y no parece ser suficiente a la luz del discurso de la demanda. De alguna manera, ante el riesgo que supone emplear, están demandando ciertas seguridades para poder contratar.

En síntesis, lo que hemos señalado anteriormente busca mostrar las dificultades que tiene –o a las que se enfrenta– esta población para acceder y mantener un empleo. Dificultades que, como repasamos someramente, son muchas, variadas, algunas que pueden adscribirse a la propia persona, otras que son parte de su contexto y otras que se encuentran en la demanda laboral (puestos de trabajo y representaciones de los empleadores). Estas dificultades –dadas por la relación de los factores mencionados en párrafos anteriores– no pueden ser obviadas a la hora de interpretar los resultados del Programa, pero mucho menos a la hora de diseñar y pensar programas y políticas para atender la problemática de la inclusión laboral de calidad en la población más vulnerable.

En este sentido es que, al menos en lo que refiere a la dimensión de inclusión laboral, lo expuesto hasta aquí busca ser un insumo para enfrentar dos preguntas: ¿qué efectos del Programa son esperables? y ¿cómo mejorarlo para ampliar sus logros?

Evaluación, resultados y líneas de acción a futuro

Las evaluaciones y el monitoreo realizado del Programa han intentado dar cuenta de Uruguay Trabaja en términos integrales, atendiendo a la complejidad de su diseño, de su gestión, de su implementación y de sus objetivos. De lo que hemos evaluado, en distintos momentos, podemos decir que 3 de cada 4 de los hogares de los participantes mejora sus ingresos durante el Programa. Asimismo, la evidencia muestra que no solo han mejorado sus ingresos sino que también han mejorado el acceso y conocimiento de sus derechos y han accedido a servicios de salud.

Por su parte, en lo que tiene que ver con competencias específicas, se da una mejora débil, pero sí muy valorada. En competencias básicas, sociales o transversales, se observa una mejora sustantiva y altamente valorada. Asimismo, aumentan las redes y capital social en el sentido de que amplían las redes vinculares y las redes de apoyo, a quién recurrir en caso de tener alguna necesidad, mejora o aumenta la autoestima, mejora la autopresentación, aumenta la capacidad de socializar con otros. El Programa permite o fomenta una desnaturalización de representaciones y de prácticas, en particular relacionadas con estereotipos basados en el género y violencia asociada. Esto se viene observando desde la época de Trabajo por Uruguay (en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) y es una característica muy valorada en particular teniendo en cuenta que 7 de cada 10 participantes son mujeres.

Por último, en lo que tiene que ver con la inserción laboral formal, la evidencia a la fecha muestra que los impactos del Programa son débiles o nulos.

Cumplidos 10 años del Programa Uruguay Trabaja, es mucho lo que sabemos y

mucho lo realizado en términos evaluativos; sin embargo, mucho es lo que resta conocer sobre resultados del Programa a la vez que es necesario actualizar, para continuar discutiendo y mejorando las políticas sociales y este Programa en particular. En consecuencia, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) y la Dirección Nacional de Economía Social e Inclusión Laboral (DINESIL) definieron:

- a) Actualizar las evaluaciones.
- b) Realizar una evaluación integral con métodos combinados
- c) Evaluar el impacto del Programa en sus variadas y amplias dimensiones.

Actualmente nos encontramos en un proceso de evaluación de impacto, que busca conocer cómo ut incidió en competencias y habilidades para postular, sostener, acceder y/o circular por el mercado de trabajo en sentido amplio, en todas sus formas posibles, dependientes, no dependientes, asociativo, no asociativo, formal o no formal, así como otras dimensiones a considerar como condiciones de vida, opinión, educación, etcétera.

Se propone hacer una encuesta en 2018, cercana a 3.000 casos y se cuenta con el apoyo del Instituto de Economía y del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.

En lo que tiene que ver en el enfoque cualitativo consideramos dos grandes dimensiones: el modelo de gestión del Programa y su desarrollo en territorio, en referencia a la descentralización; y los resultados del Programa desde el punto de vista de las valoraciones de distintos actores. ¿Qué ven? ¿Qué opinan distintos actores sobre los logros del Programa o su implementación? Para ello se realizaron cinco estudios de caso, 120 entrevistas y 15

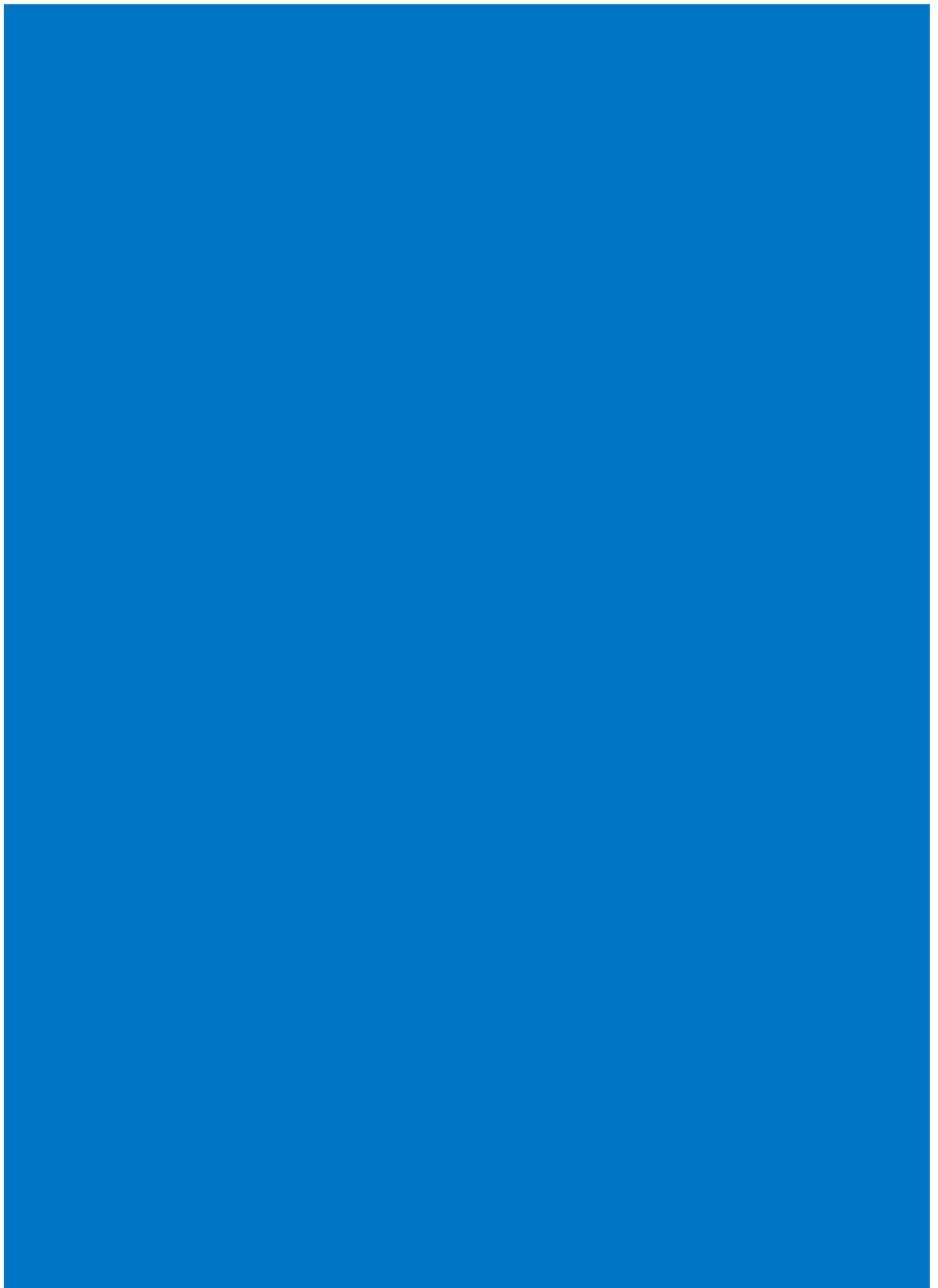
instancias de observación. A la fecha nos encontramos en proceso de análisis de los datos de la estrategia cualitativa.

Para finalizar, y resumiendo los principales puntos o ideas fuerza que estructuraron esta presentación y texto, queremos destacar:

a) Existe evaluación en el mides y existe evaluación en Uruguay Trabaja. La evaluación va a atender la complejidad que tenemos. Uruguay Trabaja es un programa de referencia como respuesta del Estado para la inclusión laboral de la población más vulnerable. Esto claramente genera una fuerte tensión, que puede ser muy positiva pero que incluye complejidades, en la gestión y en la implementación e incluso en el diseño, y que también debe permitirnos reflexionar sobre la política en general y en particular sobre la laboral para esta población.

b) La empleabilidad debe ser entendida relacionamente: se observan condiciones no siempre favorables para la inclusión laboral de la población del Programa. Este aspecto es central para valorar qué esperar del Programa en esta dimensión y cómo mejorar lo ya logrado.

c) A 10 años del Programa, se está en proceso de realización de una evaluación con métodos combinados, cualitativos y cuantitativos (evaluación de impacto, en este caso). Esta evaluación se propone captar al Programa en su complejidad e integralidad con la clara intención de ser insumo para la mejora del Programa. Por último, la evaluación se desarrollará con la asesoría de la Universidad de la República.



Mesas temáticas del Seminario 10 años Uruguay Trabaja

Panel 1
Inclusión socioeducativa y laboral

**Uruguay Trabaja:
educación y empleabilidad**

Mercado de empleo e ingresos. Análisis de las desigualdades de género

Sharon Katzkowicz¹

Asistente técnica. Sistema de Información de Género (SIG)

Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES (Ministerio de Desarrollo Social – MIDES)

Los indicadores analizados a continuación forman parte del informe de estadísticas de género que Inmujeres publica anualmente.

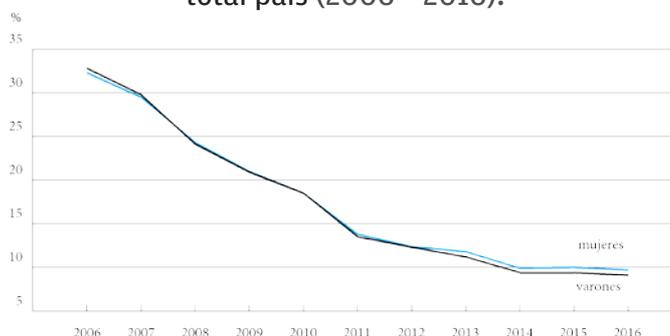
La evolución de la pobreza, las tasas básicas de mercado empleo, el análisis de cómo afecta la condición de la pobreza en dichas tasas y su evolución desde el 2006 serán los indicadores iniciales. Posteriormente, serán analizadas las condiciones laborales, en particular, las brechas de

ingreso y la concentración ocupacional. Dichos indicadores son claves para el análisis de la integración social de las personas y sus posibilidades de obtener autonomía económica.

Evolución de las personas en condición de pobreza

Hay una reducción muy importante de la pobreza desde el 2006 al 2016: pasó de 32% de las personas en el 2006 a menos del 10% (9,4) una década más tarde. Sin embargo, a partir de 2014 se produce un estancamiento, manteniéndose la pobreza entorno al 10%. Por su parte, no se visualiza una diferencia relevante en los niveles de pobreza entre mujeres y varones.

Evolución de personas en condición de pobreza según sexo, total país (2006 - 2016).



Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres-MIDES, en base a ECH 2006-2016 INE

¹ Economista y aspirante a magíster en Sociología. Se desempeña como asistente técnica del Sistema de Información de Género del Inmujeres, generando insumos que visibilicen las desigualdades de género.

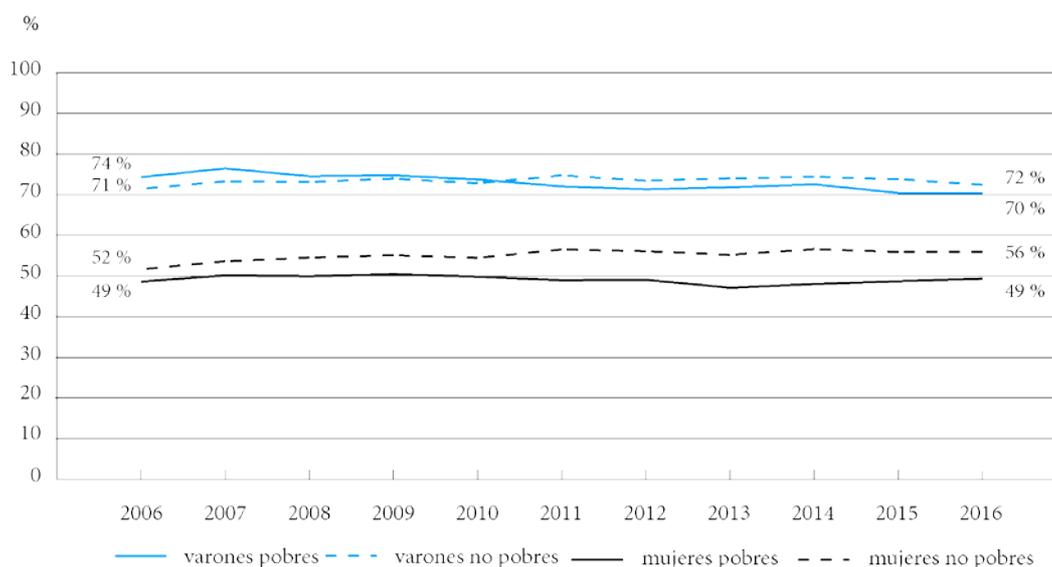
Tasa de actividad

La tasa de actividad refleja la oferta laboral de las personas, esto es, las personas que están ocupadas o no están ocupadas y buscan empleo.

Aquí se observa que para los varones esta tasa se mantiene casi constante y para las mujeres aumenta algunos puntos porcentuales, por lo que la brecha se reduce. Cuando la analizamos según condición de pobreza, vemos que la tasa de actividad es similar para los varones que se encuentran en condición de pobreza y para los que no.

Por su parte, para las mujeres vemos diferencias: la tasa de actividad aumenta para las mujeres que no están en condición de pobreza, mientras que para aquellas que sí están en condición de pobreza el indicador se mantuvo constante. Esta diferencia puede estar asociada a la alta carga de cuidados y al trabajo no remunerado que para las mujeres en situación de pobreza genera mayores restricciones.

Evolución de la tasa de actividad según sexo y condición de pobreza, total país (2006 - 2016).



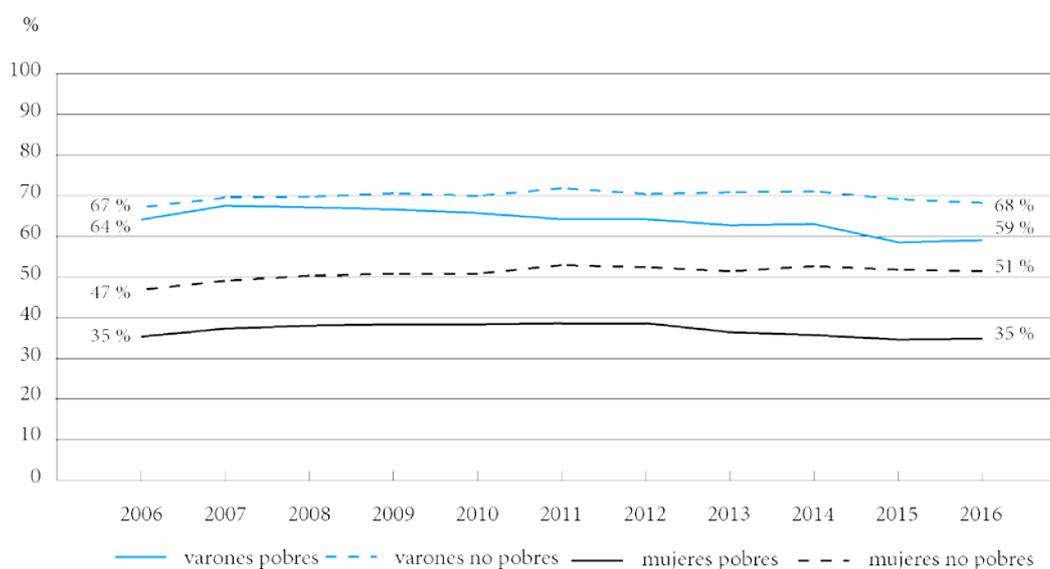
Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, en base a ECH 2006-2016 INE

Tasa de empleo

La tasa de empleo es un indicador que refleja la cantidad de personas que se encuentran ocupadas en relación con el total de personas que están en edad de trabajar.

En el siguiente gráfico se visualiza la tasa de empleo y se verifica un aumento pequeño para los varones y un mayor aumento para las mujeres. Por su parte, si se analiza según la condición de pobreza, tanto para varones como para mujeres, puede verse que para aquellos que no están en condición de pobreza el indicador aumenta levemente, mientras para los que sí están en condición de pobreza la tasa de empleo cae. Estos resultados reflejan que la mejora en las condiciones de las personas en situación de pobreza se tradujo principalmente en una salida de esta situación, disminuyendo notoriamente el porcentaje de personas pobres. Por su lado, luego de años de disminución de la pobreza, quienes permanecen en esta situación presentan características más desfavorables, que restringen sus posibilidades de inserción laboral y que coexisten con características del propio mercado de empleo y del sistema educativo que obstaculizan su inserción.

Tasa de empleo según sexo y condición de pobreza, total país (2006 - 2016).



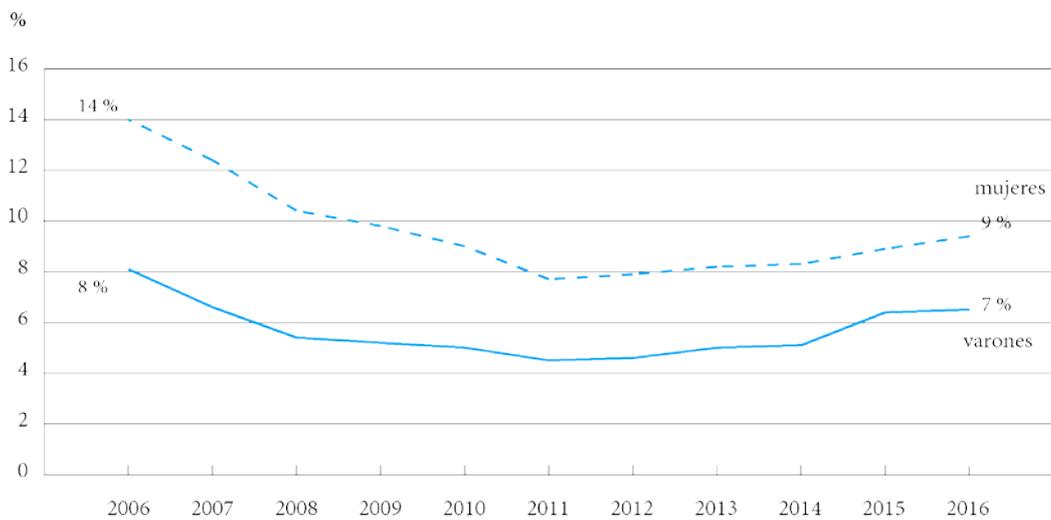
Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, en base a ECH 2006-2016 INE

Tasa de desempleo

El desempleo refiere a las personas que no se encuentran trabajando y buscan empleo.

Para mujeres y varones hay una reducción en los primeros años del período. A partir del 2011 la tasa de desempleo aumenta levemente, manteniéndose en menores niveles que en el 2006. Nuevamente, en este indicador la brecha entre mujeres y varones se reduce sustancialmente.

Tasa de desempleo según **sexo**,
total país (2006 - 2016).



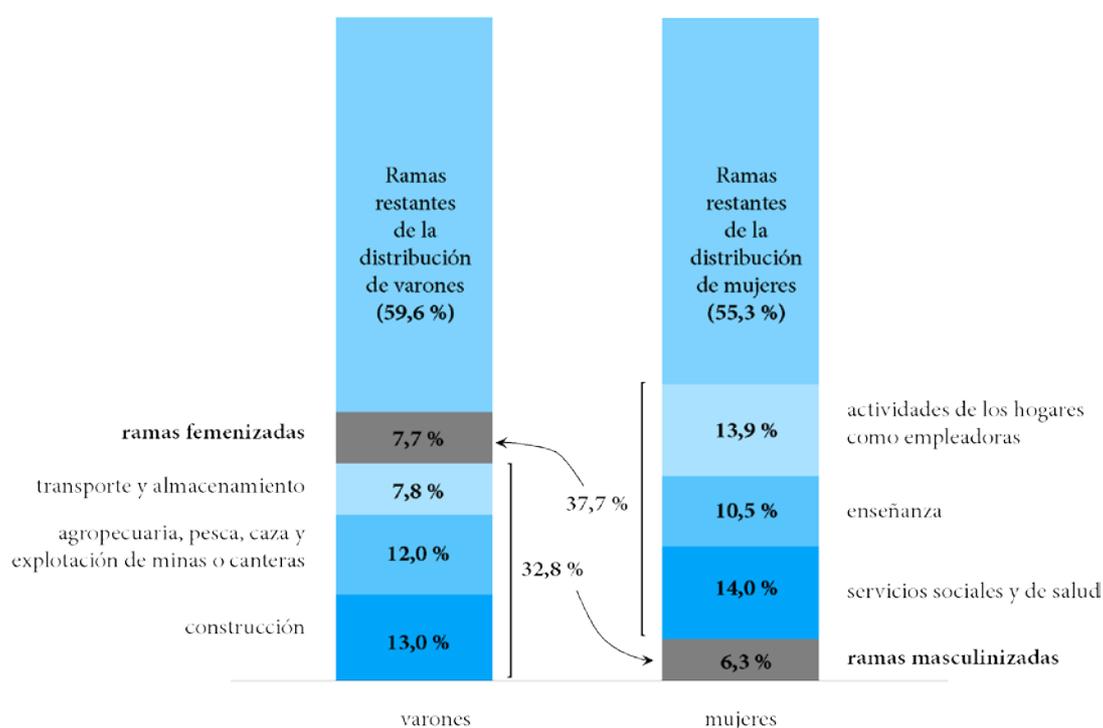
Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, en base a ECH 2006-2016 INE

Por su parte, la tasa de desempleo para mujeres y varones no pobres es baja y se mantiene en esos niveles en el período. Al analizar el indicador para quienes están en situación de pobreza, se observa que los primeros años disminuye y luego aumenta, en la misma línea que los resultados comentados para la tasa de empleo.

Características del mercado de empleo

A continuación se analizan las características del mercado de empleo, especialmente vinculado a la segregación horizontal, definida como la concentración de mujeres y varones en diferentes actividades. Este es uno de los factores principales de desigualdad entre mujeres y varones en el mercado de empleo.

Distribución de las personas ocupadas por rama de actividad, en las ramas más masculinizadas y feminizadas, total país (2016).



Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, en base a ECH 2006-2016 INE

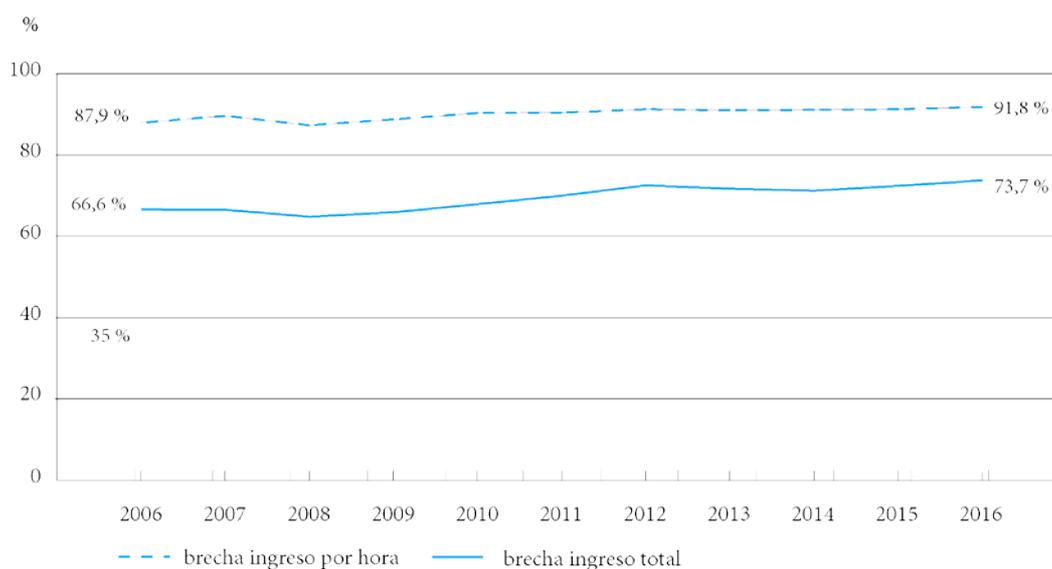
Las ocupaciones más masculinizadas son la construcción, el agro, transporte y almacenamiento, observando que un tercio de los varones se emplean en estos sectores. Para las mujeres las ramas más feminizadas son los servicios sociales, de salud, enseñanza y actividades de los hogares como el trabajo doméstico. Estas son ramas de actividad asociadas a las tareas vinculadas con los roles y estereotipos asignados a las mujeres, en las que se emplean 4 de cada 10 mujeres.

Si bien la diferencia no es grande, hay una mayor concentración de las mujeres en las ramas feminizadas que de los varones en las ramas masculinizadas. Por su parte, un 6,3% de las mujeres se encuentran empleadas en las ramas masculinizadas, mientras que un 7,7% de los varones en las ramas feminizadas.

Proporción de ingresos

El último indicador que analizaremos es la proporción de ingresos por hora y total de mujeres por ocupación principal.

Evolución de la proporción de los ingresos por trabajo que perciben las mujeres respecto a los varones, total país (2006 - 2016).



Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, en base a ECH 2006-2016 INE

Nota: para el cálculo se consideran los ingresos por trabajo en la ocupación principal, tomando tanto los ingresos totales como por hora.

Se visualiza que ha habido un aumento en la proporción del ingreso de las mujeres sobre los varones, esto significa una reducción de la brecha. Si se tiene en cuenta como referencia el año 2016, en promedio, por \$100 que gana un varón por hora, una mujer gana \$91,8. Y si consideramos el ingreso total, por cada \$100 que un varón gana en su ocupación principal, una mujer gana en promedio \$73. De este modo, se observa que la brecha total es mayor que la brecha por hora, lo que indica que las mujeres se emplean menos horas que los varones. Sin embargo, esto no significa que las mujeres trabajen menos que los varones, sino que otros estudios muestran que la carga global de trabajo es similar. Las mujeres enfrentan una alta carga de trabajo no remunerado, lo que muchas veces restringe sus posibilidades de ingresar en ocupaciones con mayor dedicación horaria vinculándose a ocupaciones más flexibles y con peores condiciones laborales.

En síntesis, desde el 2006 se observan mejoras en los indicadores de pobreza y del mercado de empleo. Sin embargo, hay algunas condiciones que se mantienen, como las brechas de ingresos y la segregación ocupacional en el mercado de empleo. Esto puede estar dando la pauta de la necesidad de una mayor articulación de los programas de inclusión sociolaborales con las estructuras productivas, así como pensar en mecanismos que puedan garantizar las condiciones laborales y la estabilidad en el empleo de las personas que participan en estos programas.

A su vez, se observó una reducción de la pobreza desde 2006, aunque en el 2014 esta disminución se estanca. Las personas que

continúan estando en condición de pobreza presentan características más desfavorables, que restringen sus posibilidades de inserción laboral y que coexisten con características del propio mercado de empleo y del sistema educativo que obstaculizan su inserción. Comienza a conformarse un núcleo duro de la pobreza con mayores restricciones, con lo que resulta relevante preguntarnos: ¿cuáles son sus características?, ¿qué factores están obstaculizando el ingreso de esas personas al mercado de empleo y a las redes de protección?, ¿qué características tienen estas redes del mercado de empleo para poder absorberlas y mantenerlas en estos empleos?

El programa Uruguay Trabaja desde una visión de planificación de las políticas: algunas reflexiones.

Vivian Gilles¹

Directora de División Planificación

Dirección Nacional de Economía Social e Inclusión Laboral – DINESIL (Ministerio de Desarrollo Social – MIDES)

Introducción

En esta presentación se pretende realizar algunas reflexiones a propósito del trabajo como instrumento pedagógico desde una visión y concepción de planificación de las políticas. Es relevante para la comprensión de lo que se expone aquí plantear que Uruguay Trabaja es, esencialmente, un programa socioeducativo que toma al trabajo como vehículo pedagógico para facilitar la inclusión social y que, como uno de los resultados esperados, puede significar para sus participantes la inserción laboral y la generación de ingresos bajo múltiples formas (dependientes y asociativas). La evidencia desde el diseño y la propia práctica de intervención social (como respuesta a ese diseño) muestra un programa que privilegia lo educativo y la capacitación en la

operacionalización del objetivo general y de los objetivos específicos.

Se describe y reflexiona sobre el nivel del Programa en relación con la intervención social implicada en la implementación del programa Uruguay Trabaja, en relación con los dos componentes centrales: el componente de capacitación (específica y talleres transversales, que incluye además Alfabetización Digital y Apoyo a la acreditación educativa formal y Nivelación en lectoescritura y cálculo) y el componente de trabajo (tareas operativas en organismos públicos). En virtud de ello se parte de dos premisas básicas, por un lado la importancia del trabajo como herramienta pedagógica y como eje estructurador en los procesos de inclusión social, y por otro, el impacto positivo de lo educativo y de la capacitación en las posibilidades de mejora de las competencias sociolaborales si se enmarca en un proceso más general de políticas y de planificación social.

El programa Uruguay Trabaja se propone promover mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de

¹ Asistente Social (UDELAR, Uruguay), es Diplomada Superior en Ciencias Sociales, Género y Políticas (FLACSO, Argentina) y en Gestión del Desarrollo Local (DELNET-Turín, OIT). Es aspirante a Magíster en Género, Sociedad y Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Argentina. Se encuentra actualmente en formación en Políticas públicas y derechos humanos (IPPDH y CIDH). Ha trabajado como coordinadora de equipos técnicos para diversas organizaciones sociales en temáticas vinculadas a género y trabajo. Ha trabajado en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES 2009-2014). Desde 2015 se desempeña como Directora encargada de la División Planificación de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

estrategias socioeducativas para desocupados de larga duración que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Son claves en la intervención global del Programa la coordinación interinstitucional entre los diferentes organismos especializados (sobre todo salud y educación), la sinergia y la coejecución con las organizaciones de la sociedad civil que implementan el Programa, los dispositivos de asistencia y de acompañamiento social, la articulación en el nivel territorial para la orientación laboral (tanto pública como con actores privados), un sistema de información capaz de proveer información de calidad, así como una estructura de gestión técnico-profesional y de soporte de recursos (humanos, financieros, económicos).

La planificación al servicio de la intervención

Se entiende la intervención social, en primer lugar, como una acción programada, justificada, que se orienta desde un marco legal y conceptual, que implica un proceso complejo, que contiene una argumentación, una reflexión y una toma de decisión para el cambio en las prácticas que se desarrollan en la vida cotidiana de las personas.

En segundo lugar, como plantea Barranco, lejos de ser una acción arbitraria, la intervención social trata de acompañar y capacitar a las personas en sus «procesos vitales para ser responsables, libres de elegir y ejercer la participación, así como facilitar los cambios de aquellas situaciones que supongan un obstáculo para el desarrollo humano y la justicia social»².

El programa Uruguay Trabaja contiene, en su planteo de intervención, un eje articulador de todos los componentes donde se prioriza la capacitación, el acompañamiento social, la vinculación al contexto y a las redes sociales y productivas de la zona de implantación y del desarrollo de cada uno de los proyectos, así como la atención y asistencia en aspectos de salud, educación formal y ciudadanía.

En tercer lugar, el valor de la planificación en relación con la implementación es clave para comprender la complejidad de los procesos que el programa Uruguay Trabaja operacionaliza. Vale la pena detenerse para captar la esencia de la implementación, cuestión que para la modalidad de intervención del Programa es clave. Se entiende por implementación al conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. Tal como la acabamos de definir «no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas (sobre todo los actos administrativos), sino también todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución»³.

La intervención social, siguiendo esta línea de reflexión, precisa de otro instrumento: la planificación. La planificación es un instrumento estratégico en el cual es posible advertir al menos tres etapas de un proceso continuo: la formulación de política, la organización de los procesos implicados y la organización de la implementación. No es una actividad neutra, «es una acción deliberada y racional, producida por un conjunto de actores gubernamenta-

2 Barranco, María del Carmen (2004). La intervención en trabajo social desde la calidad integrada. Alternativas, Cuadernos de trabajo social (12: 79-102).

3 Subirats, Joan y otros (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Grupo Planeta.

les y no gubernamentales y realizada por el Estado para dar respuesta y/o resolver cuestiones que hacen al bienestar de las y los ciudadanos»⁴.

Como lo expresa Eduardo Bustelo, ninguna de las tradiciones intelectuales de planificación social aceptan «que la realidad social es inmutable y en todas ellas, se asigna a la planificación un rol activo y determinante a mediano plazo»; y enfatiza que «el problema no es la transformación, sino el sentido de la misma»⁵. Asimismo, toda programación implica de alguna manera una «concepción social y políticamente convalidada sobre quiénes son “los otros”, no solamente en términos de cuáles son las categorías de personas en condiciones de riesgo que requieren de intervención estatal, sino a partir de una representación social de la vida cotidiana de los “diferentes”, de sus necesidades y expectativas»⁶.

Los tres componentes de la estructura básica del proceso metodológico de la planificación que deben estar presentes como marco de referencia en quienes operan los programas son, en términos generales: la orientación conceptual predominante, la secuencia lógica de tratamiento de la realidad y la estrategia operativa⁷. Siguiendo a Subirats, el análisis de la implementación de las políticas públicas es probablemente «el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas»⁸. En ese sentido,

identificar cuál de los enfoques de la implementación de la política pública –el programa Uruguay Trabaja– asume desde la intervención social puede indicarnos claramente los parámetros y la metodología aplicada por el mides y las demás instituciones públicas implicadas para enfocar sus beneficios en las personas.

Solo a modo explicativo, identificar el punto de partida del análisis de la implementación de la política pública –para el caso del programa Uruguay Trabaja– implicará generar evidencias sobre el proceso para la identificación de los principales actores de la política pública, los criterios de evaluación de su implementación y las interrogantes fundamentales para la gestión de dicha política⁹. En ese sentido, se encuentran en proceso algunas investigaciones y análisis que realiza dinem, así como algunas consultorías específicas.

El Programa supone la integración de los participantes a un proceso socioeducativo desarrollado a través de dos estrategias que se entienden complementarias: el cumplimiento de tareas de valor público (tareas operativas) y la participación en instancias de capacitación (talleres transversales y capacitación específica).

Su objetivo general plantea (en su próxima edición 2018) «contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora

4 Rosenfeld, Mónica (2010). Programación estratégica, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional; la gestión y evaluación de políticas de equidad de género. Prigepp / FLACSO. Buenos Aires.

5 Bustelo, Eduardo (2009). Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas. Cuaderno de Ciencias Sociales. FLACSO. N. 92.

6 Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, (2010). Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. «Capítulo 1: Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales.» Dutchasky, Silvia (editora). Documento Prigepp.

7 Rosenfeld, Mónica (2010). Programación estratégica, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional; la gestión y evaluación de políticas de equidad de género. Prigepp/FLACSO. Buenos Aires.

8 Subirats, Joan y otros, (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Grupo Planeta.

9 *Ibidem*

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». Para ello, identifica

cuatro objetivos específicos con sus componentes y resultados esperados, asimilables a bloques temáticos referidos a competencias sociolaborales, educación formal, derechos y género:

	Objetivos específicos	Área temática principal
1	Favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso, sostenibilidad y circulación en el mundo del trabajo de los participantes	Fortalecimiento de competencias sociolaborales
2	Mejorar el nivel educativo de los beneficiarios	Educación formal
3	Fortalecer el conocimiento y ejercicio de los derechos de los participantes	Derechos (salud bucal, oftalmológica, identidad)
4	Contribuir a la deconstrucción de estereotipos y roles de género tradicionales que sustentan la división sexual del trabajo.	Género y trabajo

El trabajo como instrumento pedagógico

La Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) define como eje estratégico para el período 2015-2020 (para todos los programas) el fortalecimiento de las trayectorias socio-educativo y laborales de la población beneficiaria. «Fortalecer las trayectorias» significa, en términos generales para la implementación del programa Uruguay Trabaja, un proceso que se inscribe dentro de otros procesos, que forman parte de un sistema y que toma al trabajo como un instrumento pedagógico.

La noción de trabajo como instrumento pedagógico tiene en su fundamentación a la definición revisada, que plantea Pichón Rivière¹⁰, respecto de cómo se aprende a hacer. Refiere a una «apropiación instrumental de la realidad para transformarla». Esto se basa en la concepción de que somos, en parte, el resultado de cómo nos relacionamos con el medio social. El mencionado autor trae el concepto de «enseñaje» a las relaciones vinculares entre las biografías de los sujetos y el sistema social y educativo que los vincula. En ese sentido, el instrumento del trabajo no solo promueve la eficiente de cognitivas, sino además construye eficientemente la red de conocimientos, cuestión fundamental para un programa socioeducativo como lo es Uruguay Trabaja.

Implica, como plantea el documento de Análisis de las Trayectorias elaborado por la dinem, incorporar la noción de recorrido biográfico de la persona cruzada por variables que hacen a su propia vida en situación: la educación, el trabajo, la familia, los pares, su localidad o territorio, idioma, origen, etc. Involucra atributos como la no linealidad, la integralidad y la flexibilidad, para que las personas transiten en la adquisición y puesta en

práctica de las capacidades laborales necesarias que promueven la inclusión al trabajo. Incorporar a las acciones del Programa el eje estratégico de las trayectorias desde la concepción del trabajo como instrumento pedagógico ha implicado, sin lugar a dudas, un «corrimiento» de lógicas (en alguna medida, seguramente aún no suficientes). Este cambio ha implicado transitar de la lógica de los servicios a la lógica de las personas.

En ese sentido, incorporar la dimensión de las trayectorias para el programa Uruguay Trabaja ha significado y significa, desde lo operacional hoy, al menos:

- Plasticidad, por un lado promover el diseño hacia la flexibilidad de los dispositivos metodológicos de los programas no solo en sí mismos, sino en la relación y trabajo junto con otros, no solamente entre programas del propio Ministerio de Desarrollo Social sino capaz de sinergizar con otros programas de otros organismos.
- Arreglos institucionales, podrá significar la generación de nuevos espacios interinstitucionales de trabajo en el nivel de políticas que sostengan esa nueva lógica con esas nuevas interconexiones.
- Oferta/demanda, comprender que no solo importa conocer y caracterizar la oferta (para el caso los/las participantes) sino que es indispensable en términos de inclusión social y laboral conocer y captar la demanda (los empleadores o las oportunidades de trabajo), cuestión relevante, por ejemplo, cuando se determinan los contenidos y alcances de la capacitación.

10 Rivière E. P. y A. P. de Quiroga (1972). Aportaciones a la didáctica de la Psicología Social. «El Proceso Grupal».

La intervención y los componentes

La estructura básica del proceso de trabajo del Programa analizada desde un enfoque de planificación plantea tres dimensiones: individual (I), grupal (II) y comunitaria (III).

- Las dimensiones de la intervención

En la dimensión individual y desde la perspectiva de derechos, las instituciones deben proponer y para el caso potencialmente adecuar sus servicios a las necesidades concretas de los participantes, para contribuir en algo, con la resolución de alguno de los problemas que presentan (objetivo 2 y 3). La perspectiva de derechos desde esta dimensión refiere a que todas las personas deben contar con los medios necesarios para poder satisfacer aquellas demandas que hoy son entendidas por todos como necesidades.

En relación con el fortalecimiento de las competencias sociolaborales (objetivo 1), el Programa y las organizaciones sociales han venido impulsando y proponiendo dos instrumentos para abordar la dimensión individual en relación al trabajo, que se basa en los intereses y puntos de partida de cada participante y en la capacidad de proyectar un conjunto de acciones que persiguen un fin: el proyecto de vida y el proyecto ocupacional. Se entiende proyecto como «un instrumento de gestión, un espacio de aprendizaje que implica la resignificación de las prácticas cotidianas a través de la reflexión y el análisis que sucede en el marco de un proceso transformador, un puente entre una situación existente y una situación deseada, una intención de cambio»¹¹.

En ese sentido, en el desarrollo de los proyectos no solo el resultado para cada participante es relevante, por ejemplo, la inserción laboral, la reinserción educativa, la mejora en aspectos de salud, etc., sino el proceso de formación por el cual las competencias se van adquiriendo. Aquí el valor del trabajo como instrumento pedagógico, socializador y estructurador es evidente y central para la práctica programática. De un conjunto de competencias, el programa Uruguay Trabaja prioriza aquellas competencias para algunos llamadas «transversales», tales como la iniciativa, la autonomía, la disposición al aprendizaje permanente, la comunicación interpersonal, el trabajo en grupos, la resolución de problemas y toma de decisiones, la organización y la planificación, la responsabilidad.

A lo largo de las últimas ediciones del programa Uruguay Trabaja se han sucedido diferentes propuestas de abordaje metodológico para la dimensión individual, que buscan desde lo educativo y lo formativo incidir en los procesos de inclusión social y laboral de los participantes. Con diferentes niveles de desarrollo conceptual, apropiación, legitimización y validación de los instrumentos antes mencionados, a grosso modo se puede afirmar que en el Programa conviven el Proyecto Personal (PP) y el Proyecto Ocupacional Laboral (PO).

El siguiente es un ejercicio de ubicar dispositivos metodológicos existentes relacionados a instrumentos educativos y formativos vinculados a la dimensión individual, avanzando en el siguiente cuadro:

11 PNUD (2014) Manual para facilitadores/as Vida con proyectos. Guía metodológica para la elaboración de proyectos con perspectiva de equidad de género y competencias.

12 Rivière E. P. y A. P. de Quiroga (1972). Aportaciones a la didáctica de la Psicología Social. «El Proceso Grupal».

Proyecto Personal (PP)	
Acompañantes Sociales (AS)	
Ámbito social y familiar	
<p>Apoyar a las personas para la creación y fortalecimiento de un proyecto personal de vida.</p> <p>Inicia con cada grupo y proyecto.</p> <p>Coordina con el equipo técnico permanente.</p>	<p>Parten de un autodiagnostico para el logro de vias posibles de desarrollo personal y familiar. Estas acciones se entrelazan con “espacios de reflexion y analisis” ... “que cada uno posee, así como el conocimiento del entorno con el que pretende interactuar o fortalecer su insercion. Esto permite un proceso de auto-conocimiento, la observacion del entorno y la elaboracion de una sintesis de los nuevos conocimientos y puntos de vista adquiridos luego del proceso” (PNUD 2014. Manual para facilitadores vida con proyectos)</p>
Proyecto Ocupacional Laboral (PO)	
Técnico de inserción laboral (TIL)	

El grupo, para la metodología de intervención del programa Uruguay Trabaja, significa un espacio de producción y un espacio de intercambio de conocimientos, vinculados a la recreación de las competencias transversales (Pliego UT 2018). Siguiendo a Pichón-Rivière, es un «conjunto restringido de personas que están ligadas por constantes de tiempo y espacio, articuladas por su mutua representación interna, que comparten implícita o explícitamente una tarea que constituye su finalidad y donde se producen complejos

mecanismos de adjudicación y asunción de roles»¹².

Se promueve la construcción de la grupalidad en tanto los y las participantes ejercen una doble función instituyente que significa una relación dialéctica para la generación, desarrollo y ensayo de aptitudes y destrezas funcionales. El dispositivo elegido para vehicular contenidos educativos y formativos es el taller (salvo para el caso de apoyo escolar por acreditación escolar en donde el dispositivo es individual y personalizado formando parte o no de un

grupo). Asimismo, en esta modalidad, el Programa prevé una modalidad específica semanal con contenido de «plenario», siendo uno de sus objetivos «mejorar la competencia transversal de la comunicación interpersonal, en relación con las tareas operativas y espacios comunes de trabajo» (Pliego UT 2018).

La dimensión comunitaria es de definición reciente en este Programa, se incluye en el Pliego de 2017 por primera vez, allí se indica: «... en el marco de la Economía Social, se valorará el desarrollo de acciones comunitarias que fortalezcan la integración social de los participantes en el territorio con las redes existentes en la zona (por ejemplo; a nivel de gobierno local, con el sector productivo, con las organizaciones sociales» (Pliego UT, 2017). Según Boaventura de Souza Santos, autor contemporáneo, el principio de comunidad está vinculado a los procesos de la descentralización de las políticas en las democracias actuales en la región y se erige como un principio rector de las políticas públicas. Este principio de la comunidad incluye los valores de igualdad, los derechos, la diversidad y la participación y es el que habilita procesos sustentables inclusivos. El «principio de la comunidad» sugiere nuevas interrogantes sobre la capacidad que tiene lo local para abrir nuevos espacios de articulación y relación con los otros, a la vez que interroga sobre las nuevas formas de posicionar como sujetos políticos a las mujeres, a los grupos vulnerables, entre otros. Este principio, según el autor, es el que tiene «más potencialidades para fundar las nuevas energías emancipatorias» y por tanto conformar «complementariedades densas»¹³.

Esto ha implicado en concreto impulsar los siguientes aspectos en la dimensión comunitaria:

- Poner en valor no solo al territorio como espacio geográfico –donde suceden las cosas–, sino interaccionar el Programa con otros colectivos, redes, organismos, actores públicos y privados, haciendo fuerte énfasis en la vinculación de los participantes con actores de la economía social de base territorial.

- La realización de ajustes concretos en lo metodológico en relación con la articulación inter-programas e inter-direcciones del propio Ministerio en el sentido de procurar ampliar la oferta de programas vinculados a lo sociolaboral durante y post egreso del Programa. Esto ha implicado conectar y poner en diálogo diferentes modalidades de intervención, objetivos y metas con las metas y objetivos del propio Programa. A modo de ejemplo, el desarrollo de «puentes de conexión» con base territorial en base a experiencias «piloto» con otros programas. Como experiencia existen proyectos «Uruguay Trabaja rural», en donde se adecúan los contenidos de la capacitación al existente como oportunidad en la zona de implantación en el territorio y a la vez se incorporan nuevas figuras metodológicas y prácticas que provienen de otros programas.

- La ampliación a «nuevas figuras» tales como cooperativas de servicios profesionales que se suman a las organizaciones sociales (ONG y otras) capaces de desarrollar los proyectos del Programa en cada localidad.

13 Santos, Boaventura de Souza (2002). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Editora civilizacao brasileira. Tomado digital de <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>

- El componente de la capacitación

El componente de capacitación presenta dos subcomponentes: una específica (a cargo de CETP-UTU o bien a propuesta informada y aprobada de cada OSC) y otra transversal (social, laboral y educativa). Para la propuesta edición 2018, si bien para cada modalidad se plantean cargas horarias diferentes, solo a modo de ejemplo, para la modalidad de 35 participantes se plantea un máximo de 366 horas. La capacitación específica que se ha brindado en el histórico de los 10 años se ha realizado básicamente

en los sectores ocupacionales de la gastronomía, los servicios y la construcción (ver informes de seguimiento y evaluación DINEM, cuadernos de trabajo). Se brinda principalmente a través de convenios con CETP-UTU; aunque se han transitado experiencias con COCAP y con INEFOP. Es de destacar además que muchas de las organizaciones sociales que desarrollan los proyectos en cada localidad son entidades de capacitación (ECA) aprobadas por el inefop, lo que enriquece aún más la intervención en materia de formación.

Ámbito social, laboral y productivo (componente apoyo a las trayectorias laborales)

Articular oferta y demanda de empleo-trabajo en el territorio donde sucede el proyecto UT (base territorial), en relación a los y las participantes de Uruguay Trabaja.

Se integra a mediados del desarrollo de cada convenio o proyecto.

Coordina con el equipo técnico permanente y con el acompañante social (PP)

El enfoque que orienta esta estrategia, se basa en el supuesto de que si bien las personas estamos condicionados por situaciones estructurales de contexto, existen espacios de autonomía relativa - individual y colectiva- donde se puede “jugar” con la realidad. Así, el PO es el resultado de una negociación entre los condicionamientos del entorno y el potencial de competencias de las personas - en términos de atributos e intereses de los sujetos¹⁴.

El PO es una metodología didáctica para mejorar la empleabilidad, la ciudadanía y la equidad de género de los sujetos beneficiarios de las políticas¹⁵. Para construir su PO, las personas van a realizar un recorrido, apoyados y fortalecidos desde la instancia de formación y de orientación laboral. El punto de partida para el trabajo con esta metodología es el reconocimiento de la situación por parte de la propia persona, que va a construir su Proyecto Ocupacional, respecto del trabajo posible para de la generación de ingresos (autodiagnóstico)

La capacitación transversal en el Programa: ejes laboral, social y educativo:

Desde este componente, algunos avances significativos se traducen en:

- La profundización de la incorporación de la perspectiva de género en el pliego que incluye no solo acciones concretas, sino un nuevo marco referido a las autonomías de las mujeres que se desagrega luego en un cuarto objetivo específico antes mencionado (consultoría PNUD/DINESIL).

- La incorporación por segundo año consecutivo en la currícula formativa de un módulo introductorio de «los cuidados como derecho» y la posibilidad de que algunos participantes continúen la formación para asistentes personales (SNIC). También la modalidad de hacer uso del beneficio de cuidados para niños y niñas pequeñas, personas con diferentes tipos de dependencia a cargo.

- La profundización de la relación dialéctica profesional entre las competencias del técnico para la inserción laboral (TIL) y el técnico para el acompañamiento social (AS) con el objetivo de mejorar la sinergia para los resultados esperados en relación a la vinculación de los participantes con entorno laboral y productivo.

- La revisión de las funciones de la supervisión y de otras figuras que operacionan y monitorean el Programa.

- Búsqueda permanente de ofertas de capacitación que puedan acercar a los participantes al trabajo remunerado posterior desde el territorio (demanda).

- El desarrollo de nuevos acuerdos

que pretenden acercar el contexto más próximo de los participantes a las oportunidades de trabajo posterior, tales como aquellos que se sostienen desde el tercer nivel, el de los municipios.

- Las tareas operativas de valor público

Estas tareas tienen una relevancia especial, puesto que son el instrumento de trabajo en alternancia con la capacitación, es el «hacer haciendo» y el «educar trabajando», lo que es una parte central de la metodología utilizada. Es nuevamente el valor pedagógico del trabajo que orienta al Programa desde sus componentes. Entendemos aquí la formación en alternancia como aquella relacionada con el mundo laboral, es un sistema mixto que conjuga apoyo formativo en espacios reales de práctica laboral con la práctica a los contenidos de la capacitación. Su objetivo es acompañar la adquisición de competencias.

Las tareas operativas –o tareas de valor público– permiten la estructuración de los procesos de la experiencia socioeducativa a través del modelo de alternancia de la formación, esto desde el punto de vista de las adquisiciones de las competencias sociolaborales y su sustentabilidad. Desde un enfoque comunitario, supone mejorar las infraestructuras públicas disponibles (municipal, departamental, central) junto con la participación de esos organismos, lo que configura un círculo virtuoso al respecto.

Las jornadas operativas se desarrollan en locales de instituciones públicas y/o de gestión pública que mantienen acuerdos con el

14 Programa FORMUJER/CINTERFOR. Tomado de repositorio documentos formación profesional, OIT sobre Proyecto Ocupacional - Una Metodología de formación para Mejorar la empleabilidad. Materiales de apoyo. Programa formujer. BID. www.oit.org.uy

15 OIT/Cinterfor (2005) Proyecto ocupacional e institucional: algunos ejemplos de aplicación. Calidad, pertinencia y equidad. Un enfoque integrado de la formación profesional. Documento de referencia. XXXVII Reunión de la Comisión Técnica. Cinterfor/OIT, p. 64

Programa. Estas constan en tareas de recuperación edilicia (pintura, albañilería, reparación de mobiliario, entre otras) y excluyen todas aquellas tareas que no sean perdurables en el tiempo (limpieza, corte de pasto, lavado de vidrios, entre otras). Pueden significar la incorporación de hábitos que puedan ser replicados en sus contextos familiares y que sean soporte para el sostén de las futuras inserciones laborales y/o educativas.

Tareas operativas y capacitación se cumplen en un ámbito de acompañamiento, cuya finalidad es sostener un proceso, fortalecer las competencias laborales de los participantes, promover su integración y recuperación del ejercicio de sus derechos.

Desafíos

A nivel de las políticas sociales

Profundizar las articulaciones institucionales para atender a quienes aún viven en la pobreza, dado que se entiende que «cuando la coordinación de las políticas y la planificación existen, permiten concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado»¹⁶. Abordar la pobreza con desempleo de larga duración no es ni debe ser exclusividad del MIDES. Implicará al menos:

- Políticas de conexión entre la oferta y la demanda –intermediación que incorpore la perspectiva de desarrollo desde la mirada territorial y local.
- Planificación convergente de los recursos orientada a resultados en clave de trayectorias educativas, laborales y de acceso a derechos como instrumento

para pasar de la lógica de los servicios a la lógica de las personas.

- Articulación y sinergia entre el MIDES y los Ministerios y organismos de trabajo productivos, a los efectos de abordar los desafíos de la doble inclusión social y laboral (CEPAL). Profundizar el trabajo desde el CNPS en el marco de la Agenda de Complementariedad social y productiva y con Transforma Uruguay.
- Analizar la incorporación del programa Uruguay Trabaja al Sistema de Cualificaciones que impulsan el mtss, el inefop y otros organismos.

A nivel de la intervención social del Programa

- Analizar e incorporar metodologías revisadas a partir de las existentes, el proyecto personal (PP) y el proyecto ocupacional (PO) y contenidos de capacitación teniendo en cuenta las poblaciones específicas con vulnerabilidades asociadas e intersectadas con la situación de pobreza y de desempleo de larga duración.
- Incorporar el concepto «orientación laboral» como vector de llegada a la demanda (OL).
- Mejorar el acercamiento de los contenidos de la capacitación (oferta) en relación con la demanda potencial.
- Analizar la adaptación de modelos en alternancia, como la formación dual y explorar potenciales nuevos espacios de práctica, no solo en organismos públicos sino además en empresas u organizaciones privadas.

16 Licha, I. (2001). La gerencia social como un enfoque innovador y democratizante de la gestión municipal. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <http://www.actiweb.es/talleruno/archivo1.pdf> (Licha: 2001:35 citado por F. Repetto 2012).

La orientación educativo-laboral en el marco de las políticas activas de empleo. INEFOP.

Gabriela Pena¹

Coordinadora de la Unidad de Orientación Educativo-Laboral.

Área de Formación Profesional. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional – INEFOP

Desde el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional entendemos esta como una celebración por el trabajo realizado, trabajo complejo que pretende dar respuestas a problemas complejos. Uruguay Trabaja intenta responder a problemas que requieren de la interinstitucionalidad para encontrar las mejores soluciones. Es necesario que visibilicemos lo que tenemos en común entre el programa Uruguay Trabaja y el INEFOP, y poner el foco en nuestra complementariedad como uno de los desafíos necesarios para seguir construyendo en la línea de lo que ya se viene haciendo hasta el momento.

Intentaremos centrarnos en esa construcción así como comentar aspectos de la posible complementariedad.

INEFOP también nace hace casi 10 años, heredero de la Junta Nacional de Empleo (junae), creado por la Ley n.º 18.406 del 24 de octubre de 2008 como una persona pública no estatal de carácter tripartito. El conjunto de todas sus acciones tiende a generar políticas activas de empleo y formación profesional en el marco de una estrategia inclusiva.

Su cometido es desarrollar acciones integradas de formación para el empleo, con el objetivo de ensayar modalidades de intervención que se orientan a fortalecer los procesos de desarrollo local y sectorial, así como contribuir a mejorar la calidad de sus intervenciones en términos de equidad y pertinencia.

Tiene una conformación tripartita en la que su Consejo Directivo incluye representantes de:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

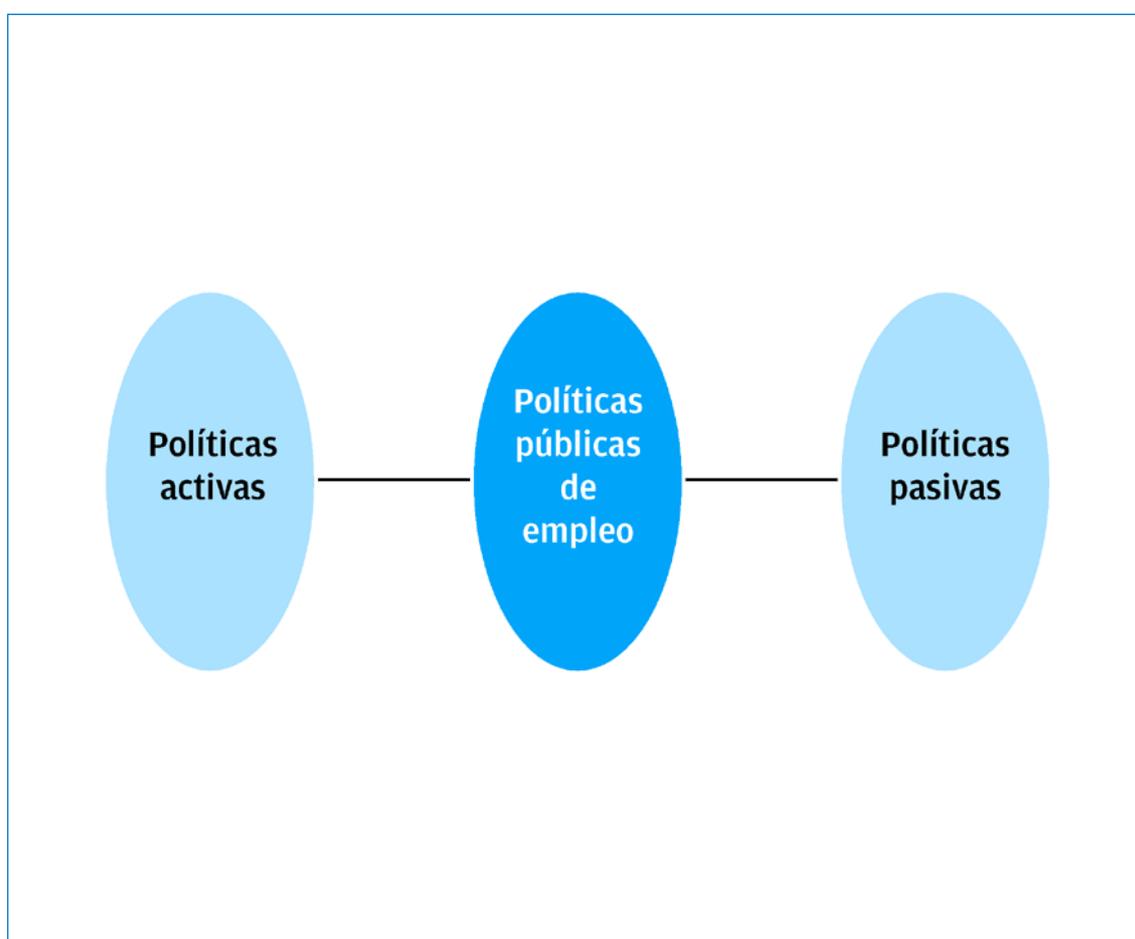
¹ Maestra titulada en 1990 especializada en educación inicial en 1994. 2001 obtiene diploma en Educación y especialización en Diseño curricular por competencias. Maestra de grupo hasta 2006. En forma paralela desde el año 1997 hasta el 2008 trabaja en diferentes programas de formación e inclusión laboral en la ong «El Abrojo» en programas como «Projoven», «ProiMujer», «Barrido Otoñal», «Montevideo Trabaja», «Uruguay Trabaja», «Rutas de Salida», entre otros. Desde 2008 y hasta la actualidad es inefop su lugar de trabajo, donde se ha desempeñado en diversos roles técnicos. Actualmente coordina la Unidad de Orientación Educativo Laboral del Área de Formación Profesional.

- Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT)
- Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay
- Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)
- Empresas de la Economía Social

En este organigrama se puede observar la amplitud, complejidad y diversidad de la estructura de nuestra organización, que está en proceso de crecimiento y es muy dinámica. Desde la Unidad de Orientación Educativo Laboral, se trabaja fuertemente en los temas vinculados a la orientación de las personas, entendida esta como política activa de empleo. Y creemos que es de gran valor especialmente para aquellos colecti-

vos con menores chances de acceso al pleno empleo.

Si para hacer un análisis o reflexión nos centramos en los programas, entendemos que pueden responder a distintos tipos de objetivos, para lo que es necesario identificarlos enmarcados en las políticas a las que responden de manera tal que nos permita mejorar su análisis y evaluación. Las políticas públicas de empleo pueden ser activas o pasivas. Desde las políticas activas, se pretende disminuir el desempleo, aumentar el empleo, aumentar los ingresos y el acceso al mundo del trabajo y así poder incidir en aquellas cuestiones que afectan la vida de las personas cuando se encuentran en situación de desempleo o riesgo de desocupación.



Si bien podría diferenciarse entre política activa o pasiva de empleo, el programa Uruguay Trabaja e INEFOP se complementan porque el eje central de ambos, en los que estamos trabajando, son las personas. Algunas de ellas deben transitar por estas políticas complementarias para lograr sus objetivos. Por ello, la capacitación, los programas de apoyo a la microempresa, el autoempleo o el asociativismo, la creación directa de empleo son todos objetivos en común.

De esta forma, centrados en las personas y sus trayectorias, creemos que la orientación es una muy buena herramienta para fortalecer una mejor toma de decisiones, para concretar el objetivo de tener un trabajo remunerado.

Nuestra mirada de la orientación es una mirada absolutamente inclusiva, desde la orientación vocacional, ocupacional, profesional; y nuestro diferencial es la integración de lo educativo-laboral, lo que pretende mejorar la empleabilidad.

En referencia a la empleabilidad, es un concepto que tiene múltiples aristas, pero nos referiremos aquí al que maneja la OIT, que marca un camino desde la complejidad y nunca desde la culpabilización de la persona; la cuestión del trabajo es multifactorial y sistémico: si lo miramos solamente poniendo el foco en el sujeto, nos perdemos del resto de los elementos, que son, muchas veces, los determinantes para acceder a esa oportunidad de trabajo.

Orientación en el marco de las políticas activas de empleo. Un concepto integrador



Los servicios de orientación que brindamos desde INEFOP los entendemos como un proceso continuo a lo largo de la vida de la persona que es necesario profundizar según el momento en que se encuentre, y consideramos que es necesario analizar y conocer ese proyecto educativo laboral dentro del proyecto de vida de cada persona en singular.

Sobre la construcción de ese proyecto de vida, sobre el que muchos programas trabajan, nosotros tenemos un foco un poquito más ajustado: un recorte de la realidad en el que estamos pensando, en este aquí y ahora, que es la dimensión del trabajo y de lo formativo.

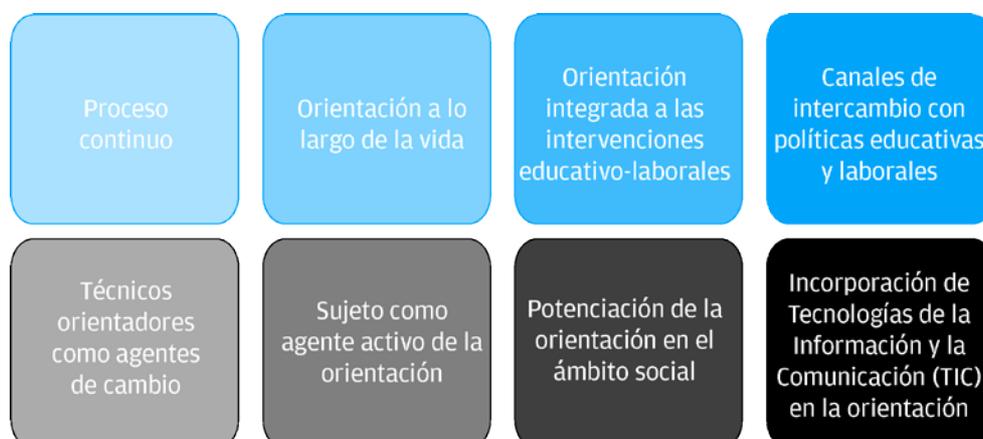
Concretamente, queremos aportar en esa línea de acción siempre considerando que ese recorte o dimensión es parte de un todo global de muchas aristas. Por ello, el objetivo de la orientación educativo-laboral

enmarcada en las políticas activas de empleo es el de desarrollar capacidades, conocimientos y actitudes para mejorar la empleabilidad del sujeto, considerando la trayectoria y el entorno socioeducativo-laboral.

Los objetivos específicos son:

- Describir el perfil personal actual, identificando aspectos relevantes para la trayectoria educativo-laboral.
- Describir la situación del entorno educativo, laboral y social, relevante para la trayectoria educativo-laboral de la persona.
- Elaborar un plan de acción, contemplando aspectos del perfil personal y del entorno socioeducativo-laboral.
- Implementar y monitorear el plan de acción elaborado.

Características y tendencias de la orientación educativo-laboral en el marco de las políticas activas de empleo



«El proyecto educativo-laboral de la persona se define como un proceso dinámico que se construye a partir de conocimientos, habilidades, intereses y posibilidades del entorno. Articula la formación educativa con la carrera laboral, enmarcada en el proyecto de vida. Implica un proceso de cambio y transformación permanente, donde cada persona es protagonista.»

Centrarse en el proyecto educativo-laboral implica un trabajo sobre las trayectorias

como ya dijimos, para, en la mayoría de los casos, resignificarlas y revalorizarlas, ya que constituyen nuestro capital para la búsqueda y obtención de un trabajo, concepto utilizado en su acepción más amplia.

Conocer de dónde partimos nos permite avanzar hacia el qué nos queda por hacer para llegar a nuestras metas, por ello, según la etapa en la que se encuentren las personas, se orientan las competencias a generar.



Etapa	Competencia a generar
Definición del punto de partida: autodiagnóstico y análisis del contexto	Definir y caracterizar la situación de partida con relación a la empleabilidad integrando particularidades de las personas (derivadas de su posición de género, clase, identidad laboral, etnia, edad, inserción urbana o rural, entre otras).
Definición de metas y estrategias del proyecto ocupacional	Definir las metas a alcanzar con el proyecto ocupacional y diseñar estrategias en función de la situación personal y del contexto productivo.
Definición de actividades	Planificar las actividades para el desarrollo del proyecto ocupacional incorporando tiempos, recursos requeridos, modalidad de seguimiento y su organización.
Implementación del proyecto	Implementar el desarrollo del proyecto ocupacional y monitorear las estrategias definidas en las etapas anteriores y en relación con el contexto en el que se lleva a cabo.

Los modelos de intervención pueden ser diversos: dispositivos acotados de media hora, una hora o herramientas de un año y medio de acompañamiento en la construcción del proceso. Se encuentran módulos de orientación educativo-laboral con diferentes nombres que cuentan con contenidos conceptuales de manera tal de fortalecer las competencias.

El siguiente cuadro muestra las recomendaciones (los énfasis que se pueden realizar), según los perfiles poblacionales, con más o menos recursos internos o externos. En ocasiones, las didácticas adecuadas en términos de formación pueden ser una solución.

En la medida en que los niveles de vulnerabilidad y de llamémosle «carencia», por decirlo de alguna manera, aparecen, debemos fortalecer recursos y generar recursos externos.

Este aporte puede ayudar a pensar estrategias para seguir construyendo juntos con estas poblaciones en particular, de manera tal de ponerles más foco y así alcanzar el pleno empleo.

Modelo metodológico	Objetivos	Perfil de las personas usuarias
Didáctico	<p>Transmitir información.</p> <p>Enseñar técnicas y habilidades.</p> <p>Guiar procesos.</p>	<p>Personas activas, con un nivel adecuado de responsabilidad en su proyecto personal de inserción educativo-laboral, que buscan o requieren información o conocimientos para acceder al mercado de trabajo.</p> <p>Personas que requieren información y/o formación en aspectos concretos.</p>
Asesoramiento	<p>Facilitar toma de decisiones.</p> <p>Generar acuerdos y consenso.</p> <p>Acompañar en procesos.</p>	<p>Personas en procesos de toma de decisiones para su futuro profesional y que solicita ayuda y asesoramiento.</p> <p>Personas dispuestas a desarrollar y mantener un itinerario personalizado de inserción.</p> <p>Personas que desean desarrollar planes o itinerarios personalizados.</p>
Centrado en Recursos	<p>Empoderar y motivar para generar proacción y orientación al logro.</p>	<p>Personas desmotivadas o afectadas por procesos de estigmatización o discriminación en el ámbito del empleo.</p> <p>Personas en situación de desempleo de larga duración.</p>

Modelo metodológico	Actuaciones de orientación preferente	Métodos y funciones del técnico orientador	Competencias del técnico orientador
Didáctico	<p>Sesiones informativas sobre contenidos relativos a la formación y al empleo.</p> <p>Información sobre mercado de trabajo, acciones de formación, servicios y recursos.</p> <p>Aprendizaje de técnicas e instrumentos de búsqueda de empleo, aprendizaje performático.</p>	<p>Métodos expositivos.</p> <p>Tutorar, orientar, guiar, conducir, aconsejar, enseñar.</p>	<p>Programar acciones, comunicar contenidos, organizar información, persuadir.</p>
Asesoramiento	<p>Orientación profesional individual.</p> <p>Orientación vocacional y elección de ocupación.</p> <p>Elaboración de planes personales de inserción.</p> <p>Elaboración y desarrollo de itinerarios personalizados de inserción.</p>	<p>Métodos interrogativos lineales-expositivos.</p> <p>Consensuar, acordar, decidir, asesorar, informar.</p>	<p>Empatía, capacidad de escucha, capacidad para establecer acuerdos y consenso, comunicación.</p>
Centrado en Recursos	<p>Motivación a personas desempleadas.</p> <p>Desarrollo de aspectos personales y de factores psicosociales para promover la empleabilidad: comunicación, disponibilidad, autoimagen, orientación al logro.</p>	<p>Métodos interrogativos circulares.</p> <p>Facilitar, moderar, potenciar, desarrollar, construir.</p>	<p>Capacidad de espera, de escucha y de destacar recursos, localizar soluciones, hacerlas visibles y reforzarlas.</p>

Acordamos con la reflexión que Juan Miguel de Pablo Urban hace sobre las herramientas metodológicas aplicables a la orientación educativo-laboral. El autor indica que:

[...] aparte de los aspectos generales que intervienen en el diseño y elaboración de propuestas y programas de orientación, se precisa recordar que la realidad en el trabajo cotidiano no es tan definida, ni las personas están ubicadas en una posición única y estanca. Por el contrario, aunque desarrollemos un programa, por ejemplo, destinado a colectivos en riesgo de exclusión y tengamos en consideración las líneas maestras que este colectivo requiere en la construcción del programa, posteriormente en la atención directa a personas concretas, encontraremos una amplia variabilidad de situaciones personales, disponibilidades y motivaciones. Es decir, que se requiere por parte del personal técnico de orientación la suficiente flexibilidad que permita adaptarse a las necesidades o requerimientos que las personas presenten en cada caso. En definitiva, los modelos metodológicos de intervención deben ser herramientas disponibles en el arsenal de recursos que los y las profesionales de la orientación poseen².

Cada persona pasa por momentos diferentes en su trayectoria educativo-laboral: momentos ilusionantes donde se está disponible para la ardua tarea de buscar trabajo, otros decepcionantes donde el cansancio o el cúmulo de experiencias frus-

trantes cierra las puertas a la esperanza; los menos, donde la confianza lo impregna todo, o aquellos más comunes, donde no se encuentran las luces donde dirigir la mirada. Todo esto permite establecer los parámetros que definen a la orientación educativo-laboral como disciplina con aspectos diferenciadores que requiere de la especialización y actualización técnica y metodológica, necesaria para obtener resultados de calidad y mejorar la calidad de vida de las personas.

Ya desde hace un tiempo se está trabajando en la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones que permita tender puentes y equivalencias entre los sistemas de educación formal, los sistemas de educación no formal, la formación profesional, la certificación de saberes y de competencias laborales. La posibilidad de reconocer en la personas experiencias válidas para el mundo del trabajo que no fueron exclusivamente aprendidas en hábitos educativos formales.

Seguir avanzando en esta línea es avanzar en la construcción de puentes entre las instituciones; que los sistemas se ajusten más a lo que son las trayectorias de vida con las que solemos encontrarnos en nuestro día a día al orientar, más allá de los programas o las instituciones y también más allá de las políticas. Las personas no viven sus vidas desde esos compartimentos, a veces simplemente los padecen.

² Urban, Juan Miguel de Pablo (2009). Modelos metodológicos en orientación laboral. Universidad de Huelva. Recuperado de: http://empleo.ugr.es/congresoorientacion/Ponencias/12_JM_de_Pablo_Modelos-Metodológicos

Una de las principales fortalezas de inefop, así como uno de sus principales desafíos, tiene que ver con la metodología que utilizamos, concordante con la propia naturaleza tripartita del Instituto en la que integramos la mirada e intereses de los empleadores, de los trabajadores y también del Estado. La potencia de esas corporaciones integrando una institución permite intervenir desde un abordaje integral.

De esta manera buscamos acercar el mundo de las empresas a las personas que buscan oportunidades y a las personas a la posibilidad de un «trabajo decente»³.

³ Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. Recuperado de: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm

Políticas públicas para el fomento de la empleabilidad

Tina Cirillo¹

Técnica Especializada – Orientadora Laboral

Dirección Nacional de Empleo (DINAE) – División Servicios Públicos de Empleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

La Dirección Nacional de Empleo, unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene como misión la recoría en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de empleo y formación profesional que contribuyan a la construcción de una cultura del trabajo para el desarrollo y promuevan oportunidades de trabajo decente desde una perspectiva de derechos.

Dentro de sus objetivos propone: gestionar y ejecutar un sistema Nacional de Servicios Públicos de Empleo que integre los servicios de orientación e intermediación laboral, la formación profesional y el apoyo a emprendimientos productivos, mediante convenios con organismos públicos, nacionales e internacionales.

Las políticas de empleo asumen el derecho al trabajo como principio fundamental

de su concepción y actuación. De aquí surge su carácter universal y gratuito, bajo los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y transparencia.

La DINAE desarrolla la orientación laboral realizando acciones de coordinación interinstitucional, entre las que mencionamos las realizadas con el programa Uruguay Trabaja – MIDES / programa Objetivo Empleo – MTSS, favoreciendo el acceso al mercado de trabajo de las personas desempleadas de larga duración.

Los valores institucionales que la caracterizan son:

- Trabajo decente.
- El valor social del trabajo.
- Las personas como sujetos activos, participación y diálogo social.
- Igualdad y equidad.
- Desarrollo integral e integrador y derechos fundamentales en el trabajo.

Breve reseña histórica:

En la crisis del año 2002 el aumento del desempleo generó la necesidad de promover empleo; surgen experiencias y progra-

¹ Licenciada en Psicología (UDELAR), Orientación Laboral y Asesoría Técnica, Coordinación Interinstitucional, participación en el diseño e implementación de las Políticas Públicas de Empleo y Formación Profesional. Monitoreo y supervisión de la gestión de los servicios de orientación e intermediación laboral a través de la red de centros públicos de empleo a nivel nacional. Capacitación a operadores y coordinación de talleres de orientación laboral. Especialización en Gestalt y expresión corporal, desarrollo local, evaluación de perfiles psicolaborales, docente y tallerista de orientación laboral (programas de inserción laboral).

mas de empleo directo, lo que es reforzado en 2005 con un nuevo marco legal en la ley de presupuesto, donde se encomienda a la dinae: «administrar un servicio público de empleo, de carácter nacional, con base territorial que brinde los apoyos necesarios a la población desocupada a efectos de promover su inserción en forma dependiente o independiente» (Ley 17.930).

En el 2006, se define la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, se definen los valores institucionales, los lineamientos políticos, la organización interna de la dinae, las competencias para las áreas de trabajo. Es en este año que se comienza con la creación de los Centros Públicos de Empleo (CEPES) a nivel nacional.

Dentro del Plan de Equidad en 2008 se crea el subprograma Trabajo Protegido dirigido a desempleados de larga duración en situación de pobreza. En ese marco la Dirección Nacional de Empleo del MTSS diseña y ejecuta el programa Objetivo Empleo, brindando un incentivo económico a las empresas privadas para la contratación de personal con esas características.

A continuación se detalla un esquema acerca del avance y recorrido por los principales momentos que marcan el desarrollo de política pública de empleo por la dinae.

2003 - Experiencias de programas de empleo directo durante el año 2002

2005 - Nuevo marco legal (Ley de Presupuesto)

2006 - Estrategia Nacional de Fomento de Empleo

2008 - Plan de Equidad

2009 - Creación del INEFOP

2011 - Diálogo nacional por el empleo

2015 - Cultura del Trabajo para el desarrollo, Directriz estratégica del mtss 2015-2020.

2016 - Conformación de una ventanilla única para la prestación de los servicios dinae-inefop en los territorios de Maldonado, Salto y Durazno.

Respecto a los niveles de intervención, se plantea:

Intervención central:

Desde el nivel central se hace la coordinación, el diseño y el seguimiento de los servicios y programas que se ejecutan en el nivel territorial local:

- Coordinación, diseño, apoyo, seguimiento de los servicios y programas en el nivel local.

- Capacitación y asistencia técnica

También se realizan coordinaciones y acciones nacionales para el desarrollo y la implementación de las Políticas Activas de Empleo.

Intervención local:

Se refiere específicamente a los Centros Públicos de Empleo, herramienta que llevan a cabo la dinae y las Intendencias municipales, facilitando la implementación de los programas nacionales a nivel local.

- Centros Públicos de Empleo
- Servicios y programas
- Articulación con actores del territorio

Durante el año 2016 se inicia un proceso de prestación de servicios territoriales mediante un convenio con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (inefop) para los departamentos de Maldonado, Salto y Durazno. Los Centros Técnicos de Empleo fomentan la fluidez y el intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre las

empresas (empleador) y las personas desocupadas que buscan trabajo, así como también aquellas personas que deseen mejorar su empleo.

Brindan servicios de Orientación e Intermediación laboral, realizando articulaciones concretas con los recursos del territorio y derivación a oportunidades de capacitación laboral.

La orientación laboral es un proceso que tiene como objetivo fundamental acompañar a las personas para que puedan elaborar y gestionar sus proyectos ocupacionales, con la finalidad de mejorar su nivel de empleabilidad.

Se entiende a la persona como protagonista de un proceso de reflexión acerca de sus competencias y habilidades, que implica la corresponsabilidad con el orientador.

Se trabaja en los siguientes módulos:

- Situación de partida.
- Definición de metas y estrategias.
- Plan de acción.
- Implementación y evaluación del proyecto ocupacional.

Proceso de orientación laboral:

- Proceso único para cada persona.
- Requiere del compromiso del usuario.
- Implica la responsabilidad del operador en el acompañamiento.
- Consiste en descubrir las mejores estrategias que faciliten la construcción del proyecto ocupacional.
- Cada intervención propicia y genera la reflexión acerca de su situación y cómo mejorarla, y es parte del proceso de orientación.

Modalidades de orientación:

- Individual
- Colectiva-Talleres

La Intermediación Laboral es un servicio que procura la correspondencia entre las necesidades de las personas y los perfiles laborales demandados por las empresas. Estos servicios se gestionan a través de la plataforma informática Vía Trabajo.

Articulación interinstitucional:

En el marco de los cometidos de la dinae se coordinan acciones con diversas instituciones, específicamente con el Ministerio de Desarrollo Social, se coordina la prestación de servicios de Orientación e Intermediación Laboral para las personas participantes del programa Uruguay Trabaja, a través de la red de los Centros Técnicos de Empleo.

A su vez se realizó una experiencia de articulación interinstitucional en el marco del programa Jóvenes en Red para el acceso de la población a los servicios anteriormente mencionados.

Reflexión

La articulación interinstitucional es una herramienta fundamental para lograr la complementación de acciones en el marco del diseño y desarrollo de las políticas públicas de empleo con el objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas.

Entre otras acciones, específicamente la orientación laboral disminuye las brechas educativas, laborales y sociales a la vez que brinda más posibilidades y oportunidades a las personas, en la búsqueda del empleo para su inserción laboral y la consolidación de sus proyectos ocupacionales.

Inclusión sociolaboral: complementariedad entre las agendas social y productiva. Avances desde el Consejo Nacional de Políticas Sociales

Fernanda Ferrari¹

Coordinadora Secretaría Técnica

Consejo Nacional de Políticas Sociales²

Se presentan los antecedentes del trabajo del cnps hacia la complementariedad de la agenda productiva y social, las ventanas de oportunidad del contexto, los objetivos de este plan que nos trazamos y un eje puntual en el que participó la Dirección: el apoyo a las trayectorias de inclusión social.

Actualmente en el Consejo Nacional de Políticas Sociales participan los subsecretarios de distintos organismos públicos ubicados en el campo social que piensan, reflexionan, articulan, coordinan y diseñan los instrumentos de las políticas sociales y responden al Gabinete social, ámbito de mayor jerarquía donde participan los ministros y ministras. El Gabinete social, en lo que va del período de gobierno, se ha reunido tres veces para definir las directrices y luego el Consejo tiene una frecuencia mensual de reuniones con los subsecretarios.

La necesidad de abordar la complementariedad entre las políticas sociales y productivas emerge con mayor énfasis en la actuación del Consejo Nacional de Políticas Sociales durante 2016 y 2017. A partir de la priorización de la temática como un eje central en la agenda anual del Consejo se inició un proceso de trabajo que resultó en una serie de hitos que fueron generando esta instancia de articulación. Comenzó con una jornada de intercambio denominada «Política de Complementariedad del Desarrollo Social y Productivo», en la que se contó con el apoyo de OPP y CEPAL.

Se pretendía instalar la necesidad de pensar la inclusión social de manera complementaria y en función del desarrollo productivo que el país se trazó. Parece sencillo pero ha sido difícil poder pensar estas conexiones. El intercambio patentó la brecha existente entre los discursos y los dispositivos de la protección social, los instrumentos que el mides viene impulsando, con otros actores que están promoviendo otras políticas en el campo productivo.

1 Socióloga (FCS/UDELAR). Posgrado en Género y Políticas Públicas (FCS/UDELAR). Candidata a Magister en Sociología (FCS/UDELAR). Durante el 2010-2014 integró la Secretaría Técnica del Instituto Nacional de la Juventud (MIDES). Desde el 2014 hasta la actualidad dirige la Secretaría Técnica de la Dirección Nacional de Políticas Sociales (MIDES).

2 Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), creado en julio de 2005 por Decreto Presidencial 236/005. Depende del Gabinete social, presidido por el mides. Es el órgano encomendado a coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales que se desarrollan en todo el territorio nacional.

Esta preocupación y los resultados de la jornada de intercambio se trasladan a una reunión que se efectuó con la inclusión de integrantes del Consejo y del Gabinete social en 2016.

Se plantea una agenda social que incluye la necesidad de pensar la complementariedad del desarrollo social y, para ello, se crea una comisión de trabajo donde participan múltiples actores en la elaboración de un plan en base a distintas propuestas presentadas por estos organismos. Luego de presentado al Consejo, se efectúa un taller de discusión en el marco de la conferencia de cepal que tiene por eje la estructura productiva y sus implicancias sociales.

Antecedentes del Consejo Nacional de Políticas Sociales

- CNPS 2016: Jornada de intercambio denominada «Políticas de complementariedad del desarrollo social y productivo». (DNPS-MIDES, OPP y CEPAL)
- CNPS-GS 2016: Agenda Social 2016/2020 - Se crea la Comisión Interinstitucional de Complementariedad productivo-social (OPP, MINTUR, MGAP, MIDES, MTSS, INEFOP, ACCE, CETP-UTU, MIEM, MEC).
- Comisión-cnps 2017: Elabora Plan en base a síntesis de propuestas presentadas por los organismos participantes.
- cnps 2017: Presentación del Plan de Complementariedad Social y Productiva 2017-2019.
- Conferencia cepal 2017: Taller sobre la estructura productiva y sus implicancias sociales (CNPS-MIEM-OPP).

En la jornada de intercambio se generó una reflexión sobre los cambios en la estructura productiva del país, centrada en el hecho de que, en el ciclo de crecimiento económico de los últimos años, se visualiza

un estancamiento que afecta fundamentalmente el núcleo duro de la pobreza.

Con el apoyo de programas como Uruguay Trabaja, pretendemos que personas que viven situaciones de alta vulnerabilidad social puedan tener una trayectoria de inclusión sociolaboral sostenida y ascendente, tanto en calidad como en sus condiciones laborales. Sin embargo, en los últimos años se registra un leve aumento del desempleo. Esta desocupación tiene múltiples razones, entre ellas la automatización, la cual se está visualizando como un escenario a largo plazo, donde se sustituyen recursos humanos, lo que afecta, como tendencia, a la población que tiene un perfil de menor calificación. La Dirección de Planificación de OPP está abocada especialmente a analizar estos escenarios posibles a largo plazo.

Los cambios demográficos plantean desafíos sociales y económicos asociados al financiamiento de servicios de seguridad social, cuidados, salud, educación, entre otros; y los vinculados a necesidades de nuevas respuestas de política pública en función de los nuevos riesgos sociales: el núcleo duro de la pobreza.

Es necesario cambiar la forma en la que hacemos las políticas para responder a estos núcleos duros de la pobreza, donde se constata que hay impactos positivos en algunos grupos de personas (por ejemplo, el efecto positivo de los componentes del acompañamiento social), pero que en otros no hay variación (tales como los cambios en las trayectorias laborales o educativas), por lo que exige repensar distinto.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible han sido una oportunidad de planificación y visualización a futuro del contexto regional que incluyó un componente específico vinculado al tema con la creación del Sis-

tema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Esto es una ventana de oportunidad para el Ministerio de Desarrollo Social, de manera de poder pensar la complementariedad de los proyectos que están pensando el desarrollo productivo en distintas partes del país. Sin duda, esta complementariedad exige flexibilidad para que un plan de sistema de competitividad pueda aportar a lo que el MIDES hace y la OPP pueda aportar a lo que se está haciendo.

La complementariedad entre programas permite velar por el desarrollo económico productivo con inclusión social.

Se diseña un Plan 2017-2019 que tiene por objetivo contribuir al desarrollo con inclusión social, mediante la complementariedad y articulación intersectorial de las políticas sociales y productivas. Es un objetivo muy ambicioso pero es necesario generar un antecedente que permita poder pensar en esta línea.

Pretende transitar hacia el desarrollo sostenible, tomando en cuenta tanto las necesidades y oportunidades productivas del país como las necesidades sociales para la inclusión de la población e identificar canales y mecanismos para potenciar la coordinación, articulación y complementariedad intersectorial de las políticas de desarrollo productivo y las políticas de desarrollo social.

Es muy importante conocer lo que se hace desde estas esferas que están conectadas, imbricadas históricamente en Uruguay, pero exige una reflexión aún mayor y sobre todo dar más coherencia a los dispositivos que existen tanto desde el repertorio social como desde el repertorio productivo.

Específicamente, es necesario profundizar en el apoyo a trayectorias de inclusión

social junto a DINESIL, con quien nos proponemos identificar puentes entre programas como Uruguay Trabaja y el mercado de empleo. De esta manera se podrá superar la coordinación, mediante puentes que refieran a los emprendimientos ejecutados y a los compromisos por parte del resto de las sectoriales para poder transformar las realidades de estos participantes.

Es necesario pensar la lógica de las trayectorias sociolaborales que implican pensar cómo estos programas se concatenan, la flexibilidad que deben tener, y en qué momento tienen que empezar a articular las múltiples instituciones, así como cuándo el mides debe dejar pasos de lado, acompañando más esa trayectoria, no como campos estancos.

Referirse al contexto relacional de la demanda requiere pensar en el juego entre dos, tres o más actores, de manera tal que permitan fortalecer los programas de trabajo protegido y las alianzas entre ellos, con inefop, con utu, con empresas privadas y públicas, así como la alianza estratégica con las organizaciones sociales.

¿Uruguay Trabaja continúa dando respuestas para la inclusión social en este nuevo contexto luego de 10 años?³

Uruguay Trabaja efectivamente brinda respuestas para la inclusión social gracias al impacto de sus principales componentes:

- Mediante la formación específica (a través de CETP-UTU u OSC), el acompañamiento social, la conexión a servicios sociales y la prestación económica. Aunque aún existen desafíos que exigen una potenciación de los resultados específicamente en:
 - Lo estructural, ya que su cobertura es limitada.

³ Las preguntas fueron sugeridas desde la organización del Seminario.

— La calidad y diversidad de la oferta de formaciones específicas que se debe incrementar en alianza con entidades de capacitación tales como INEFOP, CETP-UTU, etc.

— Las posibilidades de empleabilidad de los participantes que hay que ampliar en base a alianzas y acuerdos con empresas públicas y privadas que promuevan mayores oportunidades laborales individuales y asociativas.

— El acompañamiento social para lo que se debe extender el tiempo del programa, lo que incrementaría el impacto del mismo potenciando las capacidades de las osc en todo el país así como habría que fortalecer el rol del técnico de Inclusión Laboral en el Programa.

El Programa tiene un efecto positivo en los componentes intersubjetivos y subjetivos que es muy importante, uno de sus nudos estratégicos de trabajo junto con las organizaciones a través del acompañamiento social y la conexión con la red de protección.

De esta manera el Programa sigue dando respuestas, pero existen desafíos que exigen una potenciación de sus resultados. Hay una brecha entre los 3.000 participantes que se integran anualmente, sostenidamente en todo este período, y estas 83.500 personas que son el público objetivo potencial. Esta discusión es muy importante, política, ideológica y presupuestal. Es por ello que una de las preguntas esenciales refiere a si vamos a sostener 10 años más este cupo. Tenemos una población que se está acercando como postulante y hay 19.000 que están demostrando su adhesión al Programa.

Aquí está una de las discusiones centrales luego de incrementar la calidad y la diversidad de la oferta de las formaciones

específicas para lograr una mayor alianza con entidades de capacitación como inefoputu a través de la que se pueda asociar la formación con las necesidades de desarrollo productivo actuales del país.

También es necesario revisar si este primer pasaje de 6 u 8 meses es suficiente. Puede haber una reformulación del Programa que conlleve a una mejora en otro tipo de formaciones. Por ejemplo haciendo una segunda instancia de pasaje por el Programa pero ofreciendo otras capacitaciones, promoviendo y acompañando la trayectoria sociolaboral y socioeducativa en términos ascendentes.

Incrementar las posibilidades de empleabilidad de los participantes. Esto es un programa de apoyo a la inserción, no es un programa de empleo, pero, ¿cómo perfeccionamos este apoyo a la inserción?, ¿cómo mejoramos la alianza estratégica con el mtss y con los actores que están generando empleo, empresas privadas y públicas? ¿Qué acuerdos, qué alianzas debemos generar que aún no estamos generando para poder garantizar las oportunidades de empleo para estos participantes? ¿Es necesario extender el tiempo del Programa para incrementar el impacto de este acompañamiento? Entendiendo que los resultados son buenos por más que lo que se hace sea perfectible, ¿6 meses son suficientes?, ¿8 meses son suficientes?, ¿18 meses son suficientes?

Es necesario potenciar el rol del técnico de Inclusión Laboral, que actualmente comienza a actuar en la mitad del Programa, es necesario repensar cómo se coordina mejor este trabajo con el acompañamiento social que realizan las organizaciones: ¿tiene que empezar a mitad de programa o puede empezar desde el inicio pensando cómo se va a acompañar el egreso a la trayectoria laboral?

¿Qué prácticas exitosas deberían profundizarse?

El Programa en sí mismo es exitoso, solo que hay que revisar, mejorar, discutir políticamente la alianza con otros actores claves en materia de políticas de inclusión socio-laboral, el mercado de empleo, el campo de la educación profesional y la educación formal.

El desafío consiste en promover la complementariedad entre los instrumentos para incrementar la eficacia y la escala de la inclusión social y para ampliar la garantía de los derechos sociales y económicos de las personas, y esta complementariedad no es nueva, desafía la sectorialidad y exige no solamente coordinar, sino también coejecutar. Creo que la integralidad, la coordinación, la interinstitucionalidad y la intersectorialidad están presentes en el discurso y están presentes en las prácticas.

¿Acaso no es necesario dar un paso más a 10 años de estos programas?

Debemos repensar la forma como trabajamos en conjunto y como los problemas se resuelven de manera conjunta. Me refiero a una discusión política, pero también hablo de una discusión técnica y de una discusión en la intervención, ¿no tendríamos que trabajar más coordinadamente?

El cnps es un ámbito natural de reflexión, planificación y toma de decisiones intersectoriales para el avance de las políticas sociales. El Gabinete social es un ámbito de reflexión entre autoridades, aunque no es suficiente. Existen distintas lógicas políticas y no siempre las discusiones son viables, pero el plan de complementariedad intenta ser un marco de oportunidad que lo hemos aprovechado con dinesil y también nos ofrecemos a seguir fortaleciendo las alianzas estratégicas con estos actores claves

para pensar el fortalecimiento del Programa.

Este espacio ha generado ámbitos de discusión y planificación estratégica para el fortalecimiento de las trayectorias sociolaborales en procesos de trabajo protegido. En este sentido, el Plan de Complementariedad Social y Productiva 2017-2019 es un marco propicio para ello.

Desde el CNPS se pueden crear y fortalecer alianzas estratégicas entre Uruguay Trabaja y otros organismos claves para la promoción de las trayectorias sociolaborales de la población vulnerada.

Estudios sobre trabajo y vulnerabilidad

Leonardo Cosse¹

Departamento de Evaluación de Programas

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En los últimos años la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES ha realizado algunas investigaciones de corte cualitativo que aportan a la comprensión de los resultados del programa Uruguay Trabaja. Es relevante remarcar la metodología seleccionada, puesto que al leer los resultados y las posibles consideraciones es necesario tener en cuenta el hecho de que se trabaja con discursos, es decir: con lo que las personas dicen que hacen, cómo dicen que actúan y cómo dicen que piensan. Este tipo de resultados son más expresivos de determinados fenómenos que representativos de la población con la que trabajan. En este sentido, hay que tenerlo presente al momento de interpretar los resultados, entendiendo que los mismos no son concluyentes, sino que aportan indicios en determinado sentido.

En el año 2013 y el pasado 2016 se realizaron dos estudios: el primero sobre la demanda de trabajo y el otro sobre las trayectorias laborales de participantes de pro-

gramas sociolaborales del MIDES. Ambos tienen como uno de sus focos el tema de los hábitos de trabajo, las competencias, el saber y, sobre todo, el tema de las competencias actitudinales transversales.

En el Estudio de Demanda se indaga acerca de la demanda que existe de trabajadores no calificados por parte de las empresas, especialmente demanda de trabajadores que están integrados a programas sociolaborales y políticas activas de empleo que atienden a los sectores más vulnerables. Este estudio tuvo por objetivo conocer el punto de vista del sector empresarial sobre la situación en cuanto a la demanda laboral de estos trabajadores, y sobre las políticas activas que promueven su inserción en el mercado de trabajo.

Se investigó a través de entrevistas en profundidad a:

- Cámaras empresariales.
- Empresarios de una muestra de 20 empresas que habían contratado participantes de Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo.
- Referentes de programas (Uruguay Trabaja, Objetivo Empleo y Nexo²).

Sobre los resultados surgieron dos elementos fuertes en relación con la percepción del sector empleador:

¹ Sociólogo. Trabaja desde 2010 en la DINEM; especializado en programas sociolaborales.

² Programa de intermediación laboral para jóvenes, que funcionaba en la órbita del MIDES.

- La centralidad de las competencias transversales como requisito del mercado laboral, especialmente para sectores no calificados
- Fuertes carencias en cuanto a «hábitos de trabajo» en trabajadores no calificados y en situación de vulnerabilidad. En los relatos se encuentran ideas que están vinculadas con el ausentismo, el cumplimiento de horario y de normas, el relacionamiento con compañeros y jerarquías y, sobre todo, el compromiso con el trabajo.

Estudio de trayectorias

Los resultados del Estudio de Demanda nos hablaban de cierta relación con el trabajo de la población en situación de vulnerabilidad. Por ello, creíamos necesario analizar la oferta, de manera de conocer cómo se genera dicha relación.

Esto requería ir a las experiencias concretas de trabajo, por lo que se diseñó el segundo estudio denominado: Trayectorias Laborales: Experiencias y valoraciones en torno al trabajo de participantes de programas de la dinesil (2016). Se trata de un estudio cualitativo, en base a 42 entrevistas en profundidad a participantes de programas de la dinesil: Uruguay Trabaja, Emprendimientos y Cooperativas Sociales. Allí se indagó acerca de los hábitos y valoraciones a partir de las propias experiencias de trabajo y de las biografías concretas de estas personas, intentando relacionar estas experiencias con ciertas valoraciones o hábitos laborales.

Las dimensiones que se utilizaron fueron: la descripción de experiencias de trabajo; los eventos que inciden en la continuidad laboral, haciendo hincapié en las relaciones de género y los aspectos de salud; la relación con empleadores; el tra-

bajo de padres o tutores en cuanto a experiencias y valoraciones; y la «ética del trabajo».

Partimos de la hipótesis de que los hábitos, además de generarse en las experiencias de trabajo, se forman en la socialización primaria. Por ello se buscó conocer los trabajos y las valoraciones sobre el trabajo de los padres, madres o tutores de las personas que se entrevistaron.

En términos descriptivos, encontramos que son trabajadores ubicados en la base de la estructura socio-ocupacional. En el caso de las mujeres, vinculadas a tareas de cuidados y tareas domésticas; y de los hombres, vinculados a trabajos en la construcción, operarios, pequeños comercios, trabajadores rurales. En muchas ocasiones trabajos sazonales.

Desde el punto de vista de los/as entrevistados/as, son trabajos precarios, que son vividos como jornadas largas, pesadas, desgastantes, tanto física como psicológicamente. Existe multiempleo, donde se combinan estrategias de empleo dependiente con empleos por cuenta propia, amortiguando las interrupciones, ya que las trayectorias están marcadas por discontinuidades y cambios.

También hay que agregar que las experiencias y las trayectorias sumamente heterogéneas también tienen que ver con la heterogeneidad de la población que tomábamos de estos tres programas mencionados.

Las trayectorias están marcadas por fuertes cambios y discontinuidades.

Otro aspecto que evidencia el deterioro de las condiciones de trabajo, marcado por el fenómeno de la precarización y la flexibilización laboral, refiere a la discontinuidad e inestabilidad de estos trabajadores en comparación con las trayectorias más esta-

bles de los padres/madres/abuelos/tutores de los entrevistados.

Uno de los principales aspectos que destaca sobre la generación anterior tiene que ver con la centralidad que tiene el trabajo en su vida: desde una orientación instrumental, así como también desde una visión ética. Por una parte, el trabajo entendido como actividad que es condición imprescindible para la subsistencia individual y familiar. Por otra parte, el trabajo asociado a un contenido ético, donde se destaca como herencia de los padres ciertas cualidades personales asociadas al trabajo como son: la constancia, la lucha, el sacrificio, el esfuerzo.

Aquí se destacan las ideas de constancia, la lucha, el sacrificio, el esfuerzo como valores que se transmiten de generación en generación. Desde la autopercepción de los entrevistados encontramos una identidad construida en torno a la idea de trabajador. Aparecen los temas de la responsabilidad, el cumplimiento, la puntualidad, en primer término, y reaparece la idea de compromiso, dedicación, esfuerzo, como referencias a la orientación hacia el trabajo de estas personas. Estas ideas se vinculan a las cualidades que es posible asociar a la «ética del trabajo», según Bauman³.

En el caso de los jóvenes el panorama es más diverso y, a medida que baja la edad de los entrevistados, se diluye la orientación ética hacia el trabajo, primando una orientación más instrumental. Esta constatación está relacionada con los cambios en el mundo del trabajo y la idea de que la cultura avanza a una velocidad distinta a la de los cambios económicos. Los jóvenes ya están socializados en otro mundo laboral y la idea de estabilidad no es reconocida como un valor.

Finalmente, nos encontramos con experiencias de trabajo precarias, informales, extensas, con bajos salarios. En el caso de las mujeres, particularmente, trayectorias discontinuas marcadas por eventos relacionados con violencia de género, y estructuras de prioridades a nivel de las familias que generan discontinuidades en las trayectorias. Quisiera hacer hincapié en la cuestión de la salud, a raíz de enfermedades y accidentes que muchas veces son producto de las propias condiciones de trabajo, y determinan que se trunquen trayectorias laborales.

La centralidad del trabajo como valor y una orientación ética conviviendo con una orientación instrumental hacia el trabajo, y las pistas brindadas por esta investigación, relativizan, aunque no descartan, el diagnóstico inicial sostenido por el sector empresarial en el Estudio de Demanda sobre la falta de hábitos de trabajo.

En síntesis:

- Experiencias de trabajo precarias (informales, extensas, con bajos salarios, y falta de reconocimiento).
- Trayectorias discontinuas.
- Centralidad del trabajo como valor pese a experiencias precarias.
- Orientación ética conviviendo con orientación instrumental hacia el trabajo.
- Se relativiza el diagnóstico del sector empresarial sobre la «falta de hábitos de trabajo».

³ Bauman, Zygmunt (1999). Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Barcelona: Ed. Gedisa.

**Uruguay Trabaja:
inclusión para los desocupados de larga duración**

La experiencia de la acción afirmativa de discapacidad en el programa Uruguay Trabaja. Período 2014 a 2017.

Fernanda Apud¹

Coordinadora

Programa Empleo – PRONADIS. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

El presente artículo desarrolla la trayectoria de la acción afirmativa de discapacidad² en el programa Uruguay Trabaja. Se desarrollarán las normativas que lo respaldan y los requisitos del Programa en comparación con la caracterización sociodemográfica de la población con discapacidad. Las medidas que se han tomado desde el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) para asegurar el cumplimiento de la cuota y el mantenimiento de los participantes en este. Se observa la importancia que tiene esta política de trabajo protegido en tanto programa socioeducativo laboral, descentralizado, que tiene como objeto generar mayores oportunidades de inclusión social mediante los ejes de trabajo y educación a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Se presenta a continuación el Programa Nacional de Discapacidad, que cuenta con un área de empleo que entre sus ejes se

encuentra transversalizar el tema de discapacidad en las políticas laborales con el fin de que las pcd puedan ejercer su derecho al trabajo.

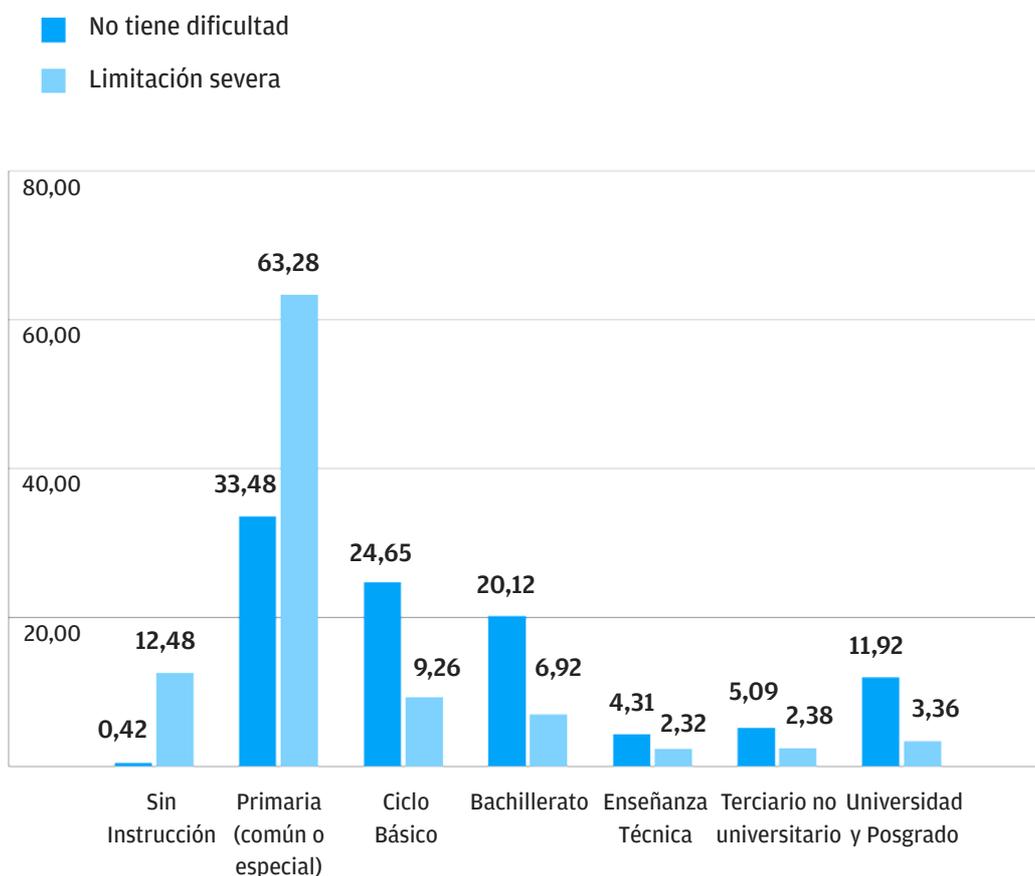
Si pensamos las normativas laborales vigentes referentes al tema en los programas laborales, se cuenta con la Ley n.º 18.651 «Protección Integral de Personas con Discapacidad», que expresa en el Art. 66 que los programas sociales o laborales financiados con fondos del Estado deberán otorgar acceso a las personas con discapacidad en un porcentaje no inferior al 4 %. A la vez, la Ley n.º 18.240 de creación del programa Uruguay Trabaja, tras una modificación en el 2013, en el art. 4 prevé acciones afirmativas que se implementan, por primera vez, en el 2014. Este porcentaje en discapacidad no es utópico, se cumple y se supera. Los motivos de por qué se logra alcanzar lo requerido por la ley son:

Respecto al requisito de no haber terminado tercer año de liceo o su equivalente de UTU, podemos ver que según datos del Censo Poblacional 2011, el 63,2 % de las personas con limitaciones severas como máximo nivel educativo alcanza primaria y solamente el 3,3 % llega al nivel universitario.

¹ Se desempeña en el área de empleo del Programa Nacional de Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social desde el 2013. Coordinadora del Departamento de Empleo de PRONADIS.

² Según la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, 2008: «Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

Distribución de personas con limitaciones severas y sin limitaciones, por nivel educativo



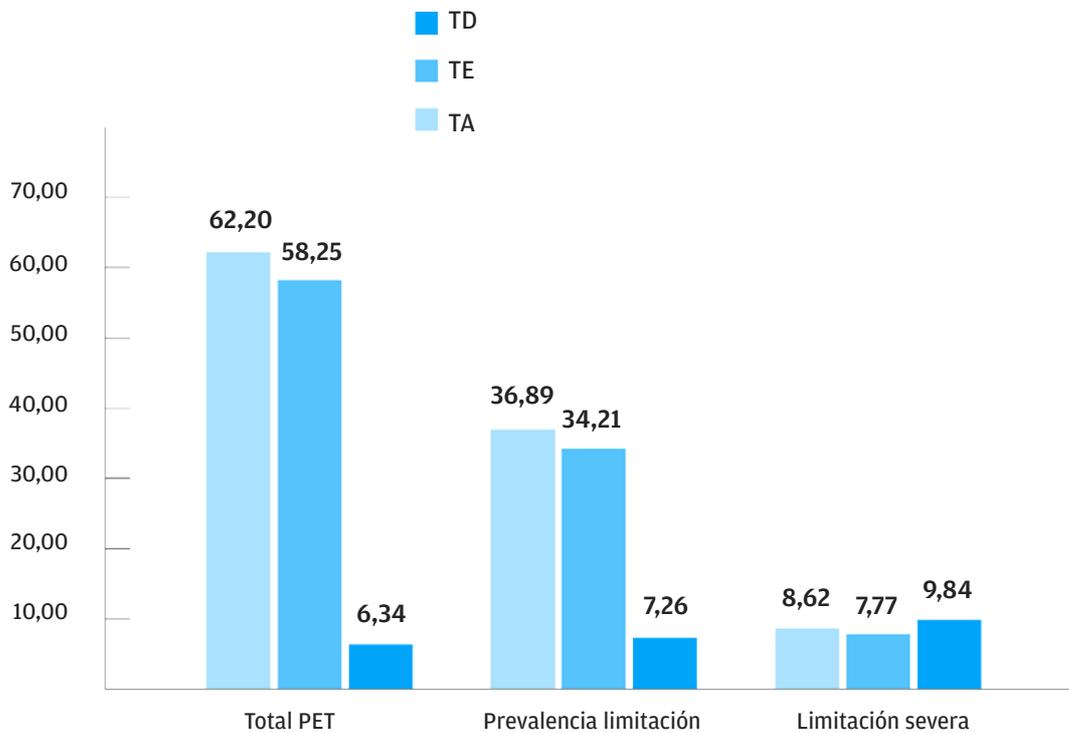
Fuente: elaboración Santiago Núñez en base al Censo 2011³

³ Núñez, S. (2013). Cuidados en personas con discapacidad. Análisis descriptivo de los datos del censo 2011. Departamento de Investigación y Propuestas Áreas de Protección Social. Asesoría Macro en Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a la condición de encontrarse desocupado por un período mayor a dos años, encontramos la siguiente gráfica, donde se muestra la brecha que hay entre

los indicadores de trabajo (tasa de actividad, empleo y desempleo) de la población con y sin discapacidad. Esto nos indica cómo son dificultades de acceso al empleo.

Tasa de actividad (TA), tasa de empleo (TE), tasa de desempleo (TD) en población en edad de trabajar (PET) y personas con limitaciones.



Fuente: elaboración Santiago Núñez en base al Censo 2011⁴

⁴ *Ibidem.*

En relación con la edad que abarca el Programa, entre 18 y 64 años, Uruguay Trabaja es la única propuesta que tiene cupo de discapacidad con esa amplitud etaria y sobre todo en tramos de personas de mayor edad.

En referencia a encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeconómica, según el Informe Mundial de Discapacidad de la OMS⁵, las personas en el quintil más pobre presentan una mayor prevalencia a la discapacidad. Este informe indica un vínculo estrecho, de «doble entrada», entre pobreza y discapacidad, ya que la pobreza eleva el riesgo de tener una discapacidad y a la vez la discapacidad eleva el riesgo de caer en la pobreza.

Encontramos también no un requisito pero sí una oportunidad que tiene Uruguay Trabaja, que es el alcance nacional, está presente en todas las capitales departamentales, varias ciudades y localidades del interior del país. Convirtiéndose en el único programa socioeducativo laboral con esta zona de influencia.

La cuota del 4% equivale aproximadamente el ingreso de 120 personas. Esta cifra se alcanza y supera, como se menciona anteriormente, ya que algunas personas postulan en el cupo de discapacidad y otras ingresan al Programa por las inscripciones generales.

Esta cifra ha generado desafíos y tensiones en el transcurso de estos últimos cuatro años. El mayor desafío que tiene el Programa es que el participante que ingrese se sostenga en el tiempo y tenga una experiencia de inclusión. Desde PRONADIS, en diálogo con Uruguay Trabaja, se fueron adecuando medidas de edición a edición

para dar respuestas. Las acciones son: difusión y accesibilidad en la comunicación. En la primera edición, 2014, las inscripciones por cupo de discapacidad fueron 252 personas, de las cuales 89 fueron aceptadas en el cotejo de BPS, o sea que si el 4% son 120 personas no se alcanzó el porcentaje. En las ediciones posteriores se reforzó la difusión y se enfatizó en las comisiones departamentales de discapacidad, redes sociales e informativos. Como se ve en el cuadro, al año siguiente el número de inscriptos aumentó 5 veces. En el 2016 bajó porque bajaron los días de difusión y de inscripción. Este año fue el récord porque se aumentaron días de difusión e inscripción: se alcanzó una inscripción de 1376 personas.

5 Organización Mundial de la Salud, 2011. Informe Mundial sobre la Discapacidad.

Edición	Fecha de Difusión	Fecha de Inscripción	Días de Difusión	Días de Inscripción	Inscritos
2014					252
2015	11/02/15/ al 23/02/15	23/02/15 al 27/02/15	13	5	1100
2016	09/03/16 al 14/03/16	15/03/16 al 18/03/16	5	4	789
2017	16/01/17 al 31/01/17	01/02/2017 al 07/02/17	16	7	1376

Valoración de Discapacidad. Otra de las medidas para garantizar que la persona que acceda por el cupo tenga discapacidad refiere a la valoración de esta. El procedimiento que se determinó, para maximizar los tiempos, es que la inscripción sea previa a las generales, así facilitar que aquellas personas que no tienen registro laboral de la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad⁶ puedan ser evaluadas por el orden de prelación por un equipo técnico de PRONADIS. Estas tareas se realizan previamente al período de ingreso, en un tiempo definido por Uruguay Trabaja y PRONADIS que es de aproximadamente un mes.

Operador Laboral. Una de las acciones para apoyar el Programa fue la incorporación, en el 2016, de la figura del Operador Laboral para responder a las demandas de Uruguay Trabaja. Este técnico participa en las sensibilizaciones previas al inicio del Programa. Este año asistieron a las jornadas regionales de capacitación 450 personas aproximadamente, coordinadores, referentes operativos y oficiales del SUNCA. Capacitaron a demanda a técnicos del Programa para el acompañamiento y el trato adecuado a participantes con discapacidad. Lo importante es que en esta jornada se deja contacto con el Departamento de Empleo

⁶ El registro laboral de Personas con Discapacidad que funciona en la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD) es un requisito obligatorio para todas las Personas con Discapacidad que aspiran a concursar por un puesto de trabajo en la Administración Pública (Ley 18.651).

para posibles consultas o apoyos que se susciten en el transcurso de la edición. Otra estrategia para descentralizar las demandas de territorio de Uruguay Trabaja es que una técnica del Programa centraliza las demandas relacionadas con discapacidad y comunica lo que van detectando los supervisores y equipos técnicos para pensar estrategias desde pronadis. Entre las consultas más frecuentes están: la gestión de productos de apoyo, asesoramiento en cuanto a tareas en caso de que exista incompatibilidad con las tareas del Programa, y también consultas por los participantes que no postulan por cupo de discapacidad sino por el cupo general pero tienen discapacidad.

En cuanto a los desafíos que evaluamos está el pensar en el egreso para que la gente que participó de Uruguay Trabaja pueda tener continuidad laboral.

Algunas de los servicios que tenemos desde PRONADIS son las Entrevistas de Orientación Laboral⁷ a personas con discapacidad que buscan empleo; se hacen a nivel nacional. A la vez con las empresas del sector privado, que están interesadas en la inclusión laboral⁸, completan una descripción de puestos vacantes y con los perfiles profesionales, que surgen de las entrevistas, se hace una compatibilización de puesto y perfil y se ofrece a la empresa una terna. Actualmente hay un anteproyecto de ley que ya tiene media sanción para la inclusión laboral en el sector privado, y contamos con algunas empresas en varios rubros, entre los que está el sector de construcción, que están solicitando perfiles en localidades del interior como: Melo, Treinta y Tres, Dolores, Rosario. Al acudir al territorio,

nuestra prioridad es consultar a los equipos de Uruguay Trabaja para contactar a los participantes y/o exparticipantes porque consideramos que pasaron por una experiencia y formación.

Para finalizar se aprecian los cambios ocurridos en el transcurso de estos cuatro años. Se han fortalecido los vínculos con los equipos técnicos y se ha alcanzado el porcentaje de la acción afirmativa dando respuesta a la población con discapacidad y a su inclusión social.

7 Para acceder al recurso ver en <https://tramites.gub.uy> y buscar: Solicitud Entrevista de Orientación Laboral|

8 Para acceder al recurso ver en <https://tramites.gub.uy> y buscar: Registro para Empresa Inclusiva (Para Selección de Personal) y Registro para Empresa Inclusiva (para Asesoramiento de Inclusión Laboral).

Desafíos de las acciones afirmativas: Uruguay Trabaja y la aplicación de cuotas para población afrodescendiente

Patricia Gainza¹

Directora de División de Derechos Humanos

Dirección Nacional de Promoción Sociocultural. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Es en el año 2013 que comenzamos a trabajar en la incorporación de la perspectiva de Derechos Humanos al programa Uruguay Trabaja. En este año se dio la discusión previa a la modificación de la ley que regula el Programa, en este momento incorporamos la posibilidad de ampliar las acciones afirmativas e incluir cuotas relativas a otros colectivos en clara situación de desventaja.

Esta modificación implicó la incorporación de aspectos estructurales que permitían añadir a la visión económica otras variables importantes como la diversidad sexual (específicamente con la cuota para personas trans) y sobre todo la cuota por condición étnico-racial, para las personas afrodescendientes, que es en la que se va a centrar mi participación.

Uruguay Trabaja desde el inicio tenía una importante participación de personas

afrodescendientes, pero ese aspecto no fue problematizado. Considerar y respetar la aplicación de la cuota, aunque las personas afro participantes sean más del 8%, implica un ejercicio de reconocimiento y visibilidad del tema por parte del Estado. Tampoco existía (ni existe hoy) un espacio para el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos de inclusión laboral que tiene el Programa. Este es un excelente momento para dar esta discusión.

En este marco es necesario reafirmar las razones por las que son necesarias las acciones afirmativas, en este caso mediante cuotas, seguimiento de trayectorias, entre otras modalidades. Respecto a la cuotificación, en Uruguay Trabaja tenemos un excelente ejemplo.

El objetivo de las cuotas, que es una de las tantas formas de implementar acciones afirmativas, es mejorar la calidad de vida de personas en situaciones desfavorecidas y compensarlas por los perjuicios de los que han sido objeto, en el caso de las personas afrodescendientes se suma el hecho de que han sido objeto de discriminación, prejuicios y perjuicios históricos.

La acción afirmativa funciona como una de las formas por las que la política pública

¹ Licenciada en Sociología por la Universidad Veracruzana (México) y magíster en Sociología y Desarrollo por la Universidad de la República (Uruguay). Directora de la División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, MIDES. Autora de múltiples publicaciones relativas a políticas públicas y derechos humanos con especificidad en migración, ambiente, racismo y diversidad sexual.

se acerca a estos colectivos específicos, sobre todo a estos colectivos a los que los programas no llegan efectivamente, o cuando llegan no tienen en cuenta sus particularidades. Aquí se busca cumplir con esa obligación: llegar a las personas que no tienen sus derechos garantizados, llegar de la manera adecuada –en este caso con acciones afirmativas– para a largo plazo contribuir a la igualdad de acceso a las políticas universales.

La reivindicación de las políticas de acciones afirmativas tiene por finalidad contribuir a la justicia social. Retomamos la definición de Rita Segato, una de las más claras e indicativas: es necesario buscar «la redistribución del poder, del poder social, económico y político» (Segato, 2006:12); y eso es al fin y al cabo la pretensión de esta herramienta que tiene como objetivo restaurar la igualdad en las sociedades.

Las acciones afirmativas tienen una temporalidad preestablecida, lo que ayuda a su futura evaluación. Conjuntamente con la eliminación del daño, es necesario atacar las causas; lo que garantiza que las acciones afirmativas sean un proceso en sí mismo y tengan a largo plazo una vida útil. Si no somos capaces de cambiar las causas, van a subsistir las injusticias y la evaluación de esa acción afirmativa siempre va a ser negativa. Se concreta el reconocimiento del Estado a poblaciones expulsadas; permite trabajar desde la interseccionalidad, que es otro de los factores que en el mides y en Uruguay Trabaja está presente; permite la reparación y la compensación de injusticias históricas que tienen continuidad en la actualidad; y revierte pautas de discriminación estructural.

El orden racista –conjuntamente con el patriarcal– es la estructura más difícil de modificar, ya que está profundamente naturalizado. Nos cuesta mucho como sociedad ver las estructuras de desventajas (para las

personas afrodescendientes) y de privilegios (para las personas no afrodescendientes) en las que está sustentado el sistema, y cómo eso responde a una lógica de explotación.

Las acciones afirmativas son una estrategia que garantiza la participación de las minorías –entendidas como grupos no hegemónicos, no solamente como minorías numéricas, el mejor ejemplo es el caso de las mujeres–. En el caso de población afrodescendiente, la minoría más grande en el país, es también un 8% lo que se propone como cuota obligada en Uruguay Trabaja, porque esto contribuye a la integración social, es claramente evaluable debido a su predeterminación temporal, y su objetivo es construir hacia la justicia social.

Respecto al aporte de los programas de trabajo protegido en general y concretamente de Uruguay Trabaja, el proceso de reconocimiento de estos grupos que históricamente han sido discriminados y sufren las consecuencias por no haber tenido la garantía del acceso a derechos es un acto simbólico insustituible para la reparación pero también para generar eco en otros ámbitos de la sociedad.

El proceso que plantea Uruguay Trabaja es beneficioso porque contribuye a la reinserción de personas en los hábitos de trabajo formando parte de procesos definidos, con reglas claras y preestablecidas.

Cuando hablamos de acciones afirmativas y de su implementación es necesario preparar el entorno, prever sus resistencias, la de funcionarios, la de nosotros mismos, de los responsables, de los compañeros y compañeras en los distintos ámbitos de trabajo y de la sociedad en general. El reconocimiento expreso es de las cuestiones más necesarias en todo este proceso, en algunos temas puede ser más obvio, pero tiene que

ser el Estado el que nombre, para que exista posibilidad de restauración.

Respecto a las tensiones y los asuntos a resolver desde la División de Derechos Humanos coordinamos una investigación reciente: Personas trans e inclusión laboral en Uruguay. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas de inserción laboral. Informe final desarrollado por el equipo del ICP, de FCS, referidos a la cuota para personas trans en distintos programas de trabajo protegido. Surge como una cuestión a revisar la generación de campañas masivas de comunicación y de educación en materia de igualdad y no discriminación, donde se explique la necesidad de acciones afirmativas como forma de generar justicia social. Explicar las razones es algo que trasciende a Uruguay Trabaja, pero que creemos que sería altamente provechoso en este marco y que beneficiaría mucho al Programa.

También referido a información y comunicación, en otro nivel, seguimos encontrando personas que no conocen sus derechos: no conocen las prestaciones sociales del Estado, no conocen la existencia de Uruguay Trabaja ni de otras prestaciones relacionadas. Es necesario mejorar la llegada al territorio y es estratégico el involucramiento de las organizaciones sociales. Actualmente se viene haciendo y, para profundizar el proceso, hay que reforzar esta colaboración mutua que hace que muchas cosas sean posibles y sean más eficientes.

También se requiere la continuidad en la formación y la sensibilización en materia de Derechos Humanos, en este caso directamente a las organizaciones que en términos generales desarrollan los programas en el territorio, las que muchas veces siguen siendo reproductoras de viejas pautas que no condicen con las políticas en materia de

Derechos Humanos que tiene el Ministerio y el Estado uruguayo en general.

Otro desafío, que el programa Uruguay Trabaja realiza tímidamente, es la reflexión y la evaluación constante de los equipos de trabajo en los distintos niveles.

Saludamos esta instancia de reflexión. Es momento de reflexionar sobre las diferentes poblaciones, poder analizar sus características y requerimientos, y sobre el Programa, los plazos y duración del Programa. Sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas, sobre cómo adaptarnos a los colectivos y a sus necesidades: ¿quiénes terminan los programas exitosamente? Y también, ¿cuál es la lectura del éxito?, ¿egresan en el momento que corresponde? Y si salen antes, ¿por qué salieron?, ¿qué hacen después de terminar con el Programa?, ¿se integran a espacios de trabajo genuino?, ¿qué colectivos lo logran?, ¿cuáles no? Realizar estas preguntas y responderlas nos daría información altamente relevante para el rediseño y mejoramiento del Programa.

Se requiere un equipo de seguimiento capaz de atender las situaciones de discriminación, que pueda abordar las cuestiones que surgen a raíz de la participación en cuotas, que tiene cierto nivel de complejidad, para lo que es imprescindible contar con herramientas teóricas y prácticas de abordaje.

Para terminar, entendemos fundamental transmitir el reconocimiento del Estado a estas situaciones de desventaja histórica de ciertos colectivos, especialmente al de las personas afrodescendientes, y transmitirlo a las y los funcionarios, a todos los participantes de Uruguay Trabaja, a la sociedad civil organizada, a la sociedad en general. Hay una necesidad concreta de sistematizar otros datos, todos los relativos a la variable étnico-racial, que permitan generar cono-

cimientos específicos y certeros sobre la población afrodescendientes, sus características, las interseccionalidades con las que viven estas personas y evaluar sus trayectorias.

Las acciones afirmativas buscan la redistribución del poder, eso implica mayor participación social. Una de las interrogantes que surge como consecuencia es si en este espacio de reflexión hay participantes de Uruguay Trabaja: ¿Qué opinan del Programa? ¿Qué piensan del proceso? ¿Qué cambiarían? ¿Cómo instrumentar los cambios que proponen? Este es uno de los mayores desafíos: que los propios participantes de los programas, en esa lógica de participación social a cabalidad, podamos generar, con los técnicos y las autoridades,

espacios de diálogo que nos lleven a nuevas dimensiones para encontrar mejores soluciones y mejores diseños.

Referencias bibliográficas

Segato, Rita (2006). *Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales*, Serie Antropológica n. 404, Brasilia.

Sempol, Diego (Coord.) (2017). *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay*. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas de inserción laboral. Informe final, icp, udelar, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, Ministerio de Desarrollo Social, ISBN 978-9974-715-72-1, Montevideo, Uruguay.

Los cupos para personas trans en Uruguay Trabaja

Gonzalo Gutiérrez Nicola¹

Jefe de Departamento

Departamento de Promoción y Participación, División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Los cupos para personas trans en el programa Uruguay Trabaja comenzaron a implementarse en el 2014, pero es necesario entenderlos en un marco más amplio de trabajo del mides con ese colectivo. En el 2012 se incorporó la Tarjeta Uruguay Social para personas trans (TUS Trans), que se constituyó en la primera acción afirmativa dirigida a esa población e implicó un quiebre en la forma en que el Estado la había considerado históricamente, en gran medida caracterizada por la violencia policial, por la discriminación y el maltrato en el sistema educativo y en los servicios de salud.

La TUS Trans implicó un cambio en el relacionamiento con el Estado. Las oficinas del mides en todo el país comenzaron a recibir consultas y, en algunos casos, se volvieron el lugar de reunión de grupos de personas trans. A partir de la TUS Trans muchas personas comenzaron a identificarse con la categoría «trans». Esa situación se vio más

acentuada en el interior del país, donde la gente se identificaba –o era identificada– bajo distintas adscripciones, algunas de ellas de carácter despectivo. La incorporación de esta dimensión en las políticas permitió que esas personas se identifiquen con el término trans, al margen de que en algunos casos mantengan las autoadscripciones que ya tenían.

Otro elemento fue la incorporación de la identidad de género en los formularios del mides, que se volvió un elemento muy importante para poder identificar y visibilizar a la población trans. Todo ese proceso generó las condiciones para que luego se puedan implementar cuotas para personas trans, al existir canales directos de comunicación y logrando que se sientan identificadas y/o respondan a convocatorias dirigidas a ese sector.

El trabajo con esta población también permitió realizar en 2016 el Primer Censo Nacional de Personas Trans que se hizo en conjunto entre la División de Derechos Humanos y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (dinem). Los resultados del censo fueron un insumo fundamental para la elaboración del proyecto de Ley Integral para Personas Trans que en la actualidad está en discusión en el Parlamento, y donde se establece, por ejemplo, un cupo del 1% en los llamados públi-

¹ Investigador asociado del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).

cos de empleo y una reparación para quienes fueron víctimas de la violencia estatal durante la dictadura y en el período posterior de transición democrática.

Recientemente fue publicado el estudio *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay*. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas públicos de inserción laboral, que es parte del convenio que tiene el mides con el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Ahí se analizan las distintas experiencias de incorporación de personas trans en programas de trabajo protegido.

El mides tiene ahora una acumulación de varios años de trabajo con esta población, y específicamente también en la aplicación de cuotas para personas trans en diferentes programas de trabajo protegido, donde el caso de Uruguay Trabaja es uno de los más significativos por la cantidad de personas que participan, por la dimensión territorial que abarca y por su sostenibilidad en el tiempo.

Es necesario aprender de esas experiencias, involucrar a distintos equipos a esa reflexión, generar canales de diálogo entre las iniciativas que existen y, sobre todo, con los participantes, porque la situación de las personas trans continúa siendo de extrema vulnerabilidad y se requiere seguir profundizando las políticas para revertirla.

En el caso de que se apruebe la Ley Integral para Personas Trans, la experiencia de Uruguay Trabaja será central para dar cumplimiento al cupo laboral que allí se establece. Al igual que el aprendizaje a partir de la implementación de la Ley 19.122 de acciones afirmativas para población afrodescendiente, que implicó que desde la División de Derechos Humanos se trabaje con los diferentes ministerios para difundirla, fundamentar su alcance, capacitar a

los equipos y brindar asesoramiento. Llegado el momento, una tarea similar se deberá volver a realizar para asegurarse de que la ley trans se cumpla.

Muchas personas trans que participaron de Uruguay Trabaja valoran de forma positiva su pasaje por el Programa. Para algunas de ellas fue su primera experiencia laboral por fuera del trabajo sexual, y también fue su primera experiencia de trabajo colectivo. Conocemos casos concretos, por ejemplo, una mujer trans que expresa que por primera vez se sintió persona dentro de la experiencia en el grupo; hay otra que menciona que gracias a Uruguay Trabaja empezó a salir de su casa durante el día.

Una participante de Primera Experiencia Laboral mencionaba hace pocos días que comenzó a perder el miedo a subir al ómnibus a partir de participar en ese Programa, ya que antes se sentía observada y discriminada. Hay varios casos donde esa participación significó volver a vincularse con el sistema educativo, o a pensarse en un horizonte más amplio de posibilidades. Son todas situaciones bien concretas que ilustran el impacto de los cambios que se generan en la vida de las personas a partir de estas experiencias.

No obstante, más allá de la importancia de estos cambios muy concretos, desde el Estado se debe tener una mayor ambición y seguir construyendo escalones, para avanzar en este tema. Hay un gran desafío en pensar el después del pasaje por UT, en conectar las experiencias de trabajo protegido con alternativas de trabajo estable.

También es importante destacar la flexibilidad que se ha tenido desde el equipo de ut para poder adaptarse a la incorporación de las cuotas; se trata de un Programa que viene trabajando desde hace muchos años, que tiene una experiencia acumulada de

cómo hacer las cosas. Las cuotas implicaron generar movimientos, hacer cambios, empezando por la propia convocatoria, ya que se entendió que para llegar a la población trans no era suficiente con los canales propios del MIDES, era necesario buscar canales alternativos a los que tradicionalmente utiliza el Ministerio para hacer las convocatorias. En los llamados de ut se mantuvieron reuniones con las organizaciones, se enviaron mensajes de texto y de voz a quienes tenían la tus Trans, y al utilizar la tarjeta les aparecía la información del llamado impresa en el voucher.

Otra cuestión que requirió ajustes son los sorteos de las personas seleccionadas, y también ahí hubo flexibilidad por parte del Programa. Es importante que en los listados de las personas sorteadas se explicita el apellido y no el nombre que figura en el documento, en especial en las localidades pequeñas donde no se registran tantas inscripciones, o donde la gente se conoce. Las personas salían sorteadas pero quedaban expuestas a que el resto de la comunidad viera su nombre de documento, que quizás no querían que se supiera.

Respecto a los desafíos, nos debemos plantear cómo trabajar la proximidad durante todo el proceso. Es un desafío no solo para Uruguay Trabaja, también para los equipos que estamos involucrados en la temática, y para trabajar no solo con la persona sino para trabajar el tema del entorno, en la escuela donde se está haciendo la obra o la tarea operativa. Muchas de las situaciones de discriminación que se plantean en el estudio no son referidas al equipo de la osc o al grupo de trabajo, sino que se originan en los lugares donde está haciendo la tarea.

Otro desafío tiene que ver con la necesidad de articular con otros programas y, eventualmente, qué se necesita crear, qué puentes hay que hacer para las distintas personas que pasan por el Programa y para

quien egresa; que quienes participaron no pasen a estar en situación de desocupación. ¿Cuáles son los puentes que hay que generar para aportar a la inclusión laboral? Eso me parece que es un tema muy importante.

Para quienes no logran finalizar el proceso, ya sea porque no cumplen el período mínimo de tres meses o porque hicieron más de tres meses pero no terminaron y por tanto no se pueden volver a anotar por un determinado período, para esas personas se deberían pensar otras estrategias. En el caso de personas trans esas experiencias negativas pueden operar reforzando la visión que se tiene de que «esto no es para mí», «tengo que seguir con las cosas que estaba haciendo y no anotarme en nada porque en definitiva no sirvo para esto». Es muy importante trabajar con esas personas que pueden evaluar muy negativamente las experiencias no exitosas para plantearles alternativas. Una mala experiencia en un programa de trabajo protegido puede ser evaluada por la persona como una mala experiencia en el mundo del trabajo. Incluso conocemos casos de gente que se anotó, que se ilusionó y que no salió sorteada y eso le llevó a decir «esto no es para mí» y en las siguientes ediciones no se vuelve a anotar; ese es el nivel de frustración que a veces se tiene.

De la mano de esto también va la cuestión de generar indicadores, más allá de que si la persona pasó por los seis u ocho meses que dura el proceso, se necesitan indicadores que evalúen o que midan cómo fue ese proceso, cómo influyó en la persona, cuál fue su integración al grupo, si se sintió discriminada en el lugar donde trabajó y tuvo que estar a la defensiva.

Otra cuestión importante es lo que implica generar algunas tareas que vayan más allá de lo que es la tarea de construcción o albañilería, puesto que hay gente que tiene la idea de que es una tarea masculina.

No quiero con esto reforzar estereotipos de género, pero lo que quiero decir es que muchas mujeres trans no se sienten identificadas con el tipo de trabajo que se les propone, lo cual no implica que eso después no se pueda trabajar en el propio grupo, pero directamente no se anotan porque entienden que van a hacer una tarea en la que pueden ver cuestionada su construcción femenina.

Por último, el desafío es pensar qué tipo de ciudadanía estamos construyendo, si no nos estaremos quedando con una ciudadanía mínima o de baja intensidad, en la que tenemos determinado nivel de expectativas y eso lo damos por bueno; y en realidad tenemos que apostar a una ciudadanía plena.

Vulneración social y políticas promocionales. Desafíos pendientes

Marina Pintos¹

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

La Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración (DNPISV) reúne el segmento de la oferta programática del mides dirigida a la población en situación de mayor vulneración de derechos, a través de distintos dispositivos: transferencias monetarias y subsidios, servicios de atención y cuidado a personas en situación de calle o acompañamiento familiar en hogares con altos índices de carencias críticas, lo que supone la coordinación con otras instituciones y organismos.

En términos de cobertura, en 2016, más de 1.500 familias (aproximadamente 9.000 personas) fueron atendidas en el programa Cercanías, coejecutado con INAU; 350 familias (más de 1.500 personas) fueron atendidas por el Servicio de Abordaje Familiar en el área metropolitana (saf); 3.674 personas fueron usuarias en centros nocturnos; más de 1.000 personas fueron atendidas por el Equipo Móvil en situación de calle; más de 2.900 personas fueron «derivadas» desde puerta de entrada a distintos centros de

atención de la División de Coordinación de programas para personas en situación de calle; 790 mujeres, niños, niñas o adolescentes (277 familias) estuvieron en centros 24 horas; 390 personas fueron atendidas en centros de recuperación y cuidado.

Los usuarios y usuarias de los programas de la DNPISV son personas que tienen un vínculo muy precario con el llamado «mundo del trabajo». Principalmente si entendemos, con Castel, que el acceso al mundo del trabajo implica la participación en el mercado de trabajo formal, con prestaciones complementarias que aseguren la inserción social del trabajador y el acceso a la seguridad social.

En caso de los usuarios de programas de la División de Coordinación de Programas para personas en situación de calle, por ejemplo, de 597 personas entrevistadas en los refugios en 2017, un poco menos de la mitad de los usuarios declararon «trabajar» (250). Se trata de tareas fundamentalmente informales: la mayoría se desempeñan como cuidacoches, lavan autos o venden en ferias.

El programa Cercanías, por su parte, también está orientado a impactar en un sector poblacional de extrema vulneración social, caracterizado –entre otros aspectos–

¹ Antropóloga (FHUCE, UDELAR). Especialista en Políticas Sociales (DTS, FCS, UDELAR) Trabaja en el MIDES desde 2008 en el marco de la Dirección Nacional de Política Social, en el programa Uruguay Integra, y desde 2012 en la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, en la División de Atención Integral a las Familias. Desde 2017 integra la Secretaría Técnica de esa Dirección.

por una inserción muy precaria en el mercado laboral, con una importante informalidad y una débil accesibilidad a los servicios de bienestar.

Solamente se mencionaron los programas de las divisiones de Calle y Familia, porque son aquellos desde donde pueden hacerse «derivaciones» a Uruguay Trabaja. Estas son el resultado de un esfuerzo de coordinación desde la Dinesil y la preocupación por incorporar a estas poblaciones directamente, sin la necesidad de integrar un sorteo, para acceder al Programa.

Los programas orientados a la situación de calle y a la atención familiar, así como Uruguay Trabaja, y como la mayoría de los que se asociaron a la Red de Asistencia y Protección Social, son concebidos como «puentes» que conducirían a los usuarios hacia los dispositivos de carácter universal y, de alguna manera, hacia el trabajo formalizado.

Las evaluaciones que ha realizado la Dinem de los dispositivos y programas de la Dirección de Protección Integral, en coincidencia con lo que plantean supervisores, coordinadores y operadores sociales, y en acuerdo con los estudios realizados por profesionales del Departamento de Trabajo Social², indican que hay importantes dificultades en realizar ese pasaje, en construir ese «puente» hacia los servicios universales. Esto obliga a pensar no solamente en las políticas asistenciales, sino en las transformaciones necesarias que los dispositivos universales, sectoriales y del «mundo del trabajo» deberían asumir y transitar para poder recibir y sostener a las personas que provienen de los programas «focalizados».

Las evaluaciones de los programas vinculados a la Dirección de Protección Inte-

gral indican que las condiciones habitacionales (y concretamente la vivienda), la salud mental y el acceso al mercado de trabajo constituyen nudos problemáticos que los acuerdos interinstitucionales no han podido resolver.

Expuestas y comprendidas estas dificultades que fueran visibilizadas por las evaluaciones (sea en el caso de los programas Cercanías, Servicios de Abordaje Familiar y el sistema Calle), es posible hacer algunas valoraciones en términos de desafíos para las políticas sociales y, en particular, en lo que tiene que ver con la construcción de ese «puente» hacia el mundo del trabajo:

La política social se desarrolló y amplió su cobertura. El gobierno iniciado en el año 2005 reposiciona al Estado como un agente de protección social. Es importante señalar, además, que restan desafíos importantes en términos de articulación con los dispositivos universales (vivienda, salud mental, acceso eficaz a la justicia y servicios especializados) y, por supuesto, desafíos importantes en términos de articulación con el mercado formal de trabajo. Por lo pronto, la evidencia empírica muestra notorias dificultades en el tránsito o pasaje de los usuarios de los dispositivos «asistenciales» (de protección social) a los universales (sectoriales) y a las posibilidades de trabajo formal, y tal vez, cierto desplazamiento hacia componentes «promocionales» de la política social que, si bien son muy importantes, deben estar basados en la disponibilidad de otros recursos. El énfasis en los objetivos centrados en nociones como la «autonomía», la «promoción de capacidades», en general, los aspectos socioeducativos o psicosociales de la intervención (característicos de una dimensión

2 Convenio DTS de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR con la DINEM. 2012-2014. Informe de investigación: Leopold, S. et al (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social.

«promocional» de la política social), en ocasiones ha tendido a desplazar la atención de las causas de la pobreza, hacia lo que serían las conductas de los pobres. No se trata de sopesar la importancia de los recursos materiales o simbólicos de las intervenciones, porque esa es una falsa oposición, una falsa dicotomía: los aspectos subjetivos tienen iguales efectos de realidad. Pero sí creemos que uno de los desafíos que hay que enfrentar es tratar de descomponer la «dualidad» de esa famosa «matriz de protección dual» que caracteriza nuestro sistema de bienestar, esto es, una situación que implica que sectores pobres y sectores medios transitan por diferentes partes del sistema: por un lado, un componente de «bienestar», asociado a una matriz estatal contributiva, vinculada al empleo, que se considera de mejor calidad. Por otro, una senda estatal no contributiva (el componente de asistencia social, financiado por rentas generales) por la que transitan las personas más vulnerables³. Con esta dualidad se ve comprometida la pretensión política de atender al conjunto de la población con los mismos principios y las mismas instituciones.

En este contexto, otro de los desafíos que hay que enfrentar es reconocer también los riesgos de las llamadas «políticas sociales de tercera generación» que tienen que ver con cuál es el lugar de la «asistencia» hoy. La asistencia fue una estrategia generalizada en la región y en América Latina, donde ocurrió una gran innovación: se asumió que las intervenciones focalizadas dejaron de ser coyunturales, como eran en la década del 90. Y esta estrategia fue necesaria. Esta asistencia fue acompañada con la creación los ministerios de Desarrollo Social, que se crearon para organizar esta agenda focalizada.

Estos ministerios se hicieron cargo de la vulnerabilidad de la que nadie se ocupaba y promovieron la llamada intervención «integral», que implicaba espacios de articulación de distinto nivel, lo que se volvió en buena medida el objetivo institucional de estos ministerios.

En este sentido, el desafío es avanzar en la búsqueda de un compromiso de todo el Estado, y de la sociedad, en la superación de la pobreza, lo que significa comprometer recursos que permitan al MIDES trascender, o complementar, la «dimensión socioeducativa y promocional». De forma que no tiendan nuestros programas a que los sectores en peores condiciones de vulneración, los más pobres, las personas en condiciones más críticas (los «menos capacitados»), luego de egresar de nuestros programas, de transitar los procesos, de ver «promovidas sus potencialidades», acaben por tener que ir a luchar (con ese currículum que aprendieron a hacer, con esas capacidades promovidas, con esos «vínculos» reforzados, con las herramientas que esos programas pueden proporcionar y esos recursos «propios» más o menos precarios) al mercado de trabajo, un espacio regido por la competencia, un espacio de mercado.

En esta línea, debería ser nuestro desafío construir una perspectiva de gestión que trascienda la articulación y coordinación de recursos y servicios. Aceptar que son necesarios cambios en el mercado de trabajo y en el sistema de bienestar, y que hay problemas que la política asistencial por sí misma no puede resolver. Sabemos que el papel del trabajo en la inclusión social es central, y fue central particularmente en Uruguay, junto con los espacios de participación política y la educación formal. Pero no cual-

3 Antía, F.; Castillo, M.; Fuentes, G. y C. Midaglia (2013). «La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización» en Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22 (spe), pp. 153-174. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200008&lng=es&tlng=es.

quier trabajo es inclusivo. Y este es un tema sobre el que pensar, más en el marco de un horizonte en el que, según dicen muchos, «no habrá trabajo para todos».

Es deber del Estado no solo regular el trabajo sino garantizar el ingreso de las per-

sonas a través del empleo. Esta discusión debe estar asentada en el debate sobre las posibilidades de transformación que tiene la izquierda en el escenario capitalista, una discusión que no podrá eludir pensar la pobreza en términos de desigualdad social.

Dirección de Protección Integral en situaciones de vulneración (2016)		
Transferencias	Atención Integral a las Familias	Coordinación de programas para personas en situación de CALLE
<ul style="list-style-type: none"> – 71.180 TUS (entregadas a diciembre). 34.994 TUS simple y 38.186 TUS doble – 3.169 Asistencia a la Vejez – 1.453 familias atendidas en Canasta de Servicios Energéticos (UTE) 	<ul style="list-style-type: none"> – 1.502 familias atendidas en Cercanías (9.012 personas) – 348 familias (1.550 personas) atendidas en SAF – 34 familias convenio MEVIR 	<ul style="list-style-type: none"> – 3.674 personas atendidas en centros nocturnos – 1.191 personas atendidas por el Equipo Móvil en calle – 45.888 derivaciones en Puerta de Entrada a los centros de atención (2.921 personas) – 392 personas en situación de calle atendidas en centros de recuperación y cuidados

Uruguay Trabaja y Jóvenes en Red/inju. Políticas complementarias para el fortalecimiento de trayectorias sociolaborales con jóvenes en situación de pobreza.

Andrea Pérez Reynés¹

Asistente técnica del componente laboral, programa Jóvenes en Red, e integrante de la Secretaría Técnica en materia de Empleo Juvenil

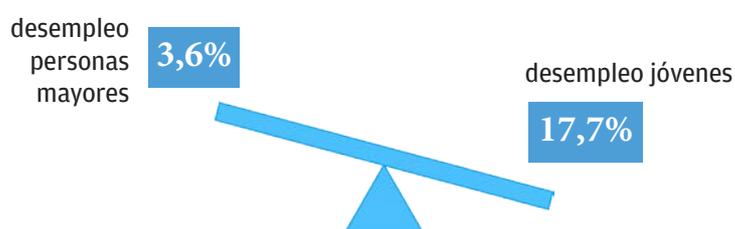
Instituto Nacional de la Juventud (Ministerio de Desarrollo Social – MIDES)

Al preguntamos si el programa Uruguay Trabaja sigue dando respuestas a las/os jóvenes en la promoción de trayectorias socio-laborales, y especialmente a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, debemos analizar en términos de juventudes la situación de partida sobre la

que impacta el Programa. Es decir: ¿Cuál es la realidad de las/os jóvenes respecto al trabajo?

Veremos algunos datos que evidencian la situación de desigualdad en la que se encuentran los jóvenes en el mercado de trabajo; datos básicos de la Encuesta Continua de Hogares. La tasa de desempleo para las personas jóvenes prácticamente quintuplica la tasa de desempleo para mayores de 29 años; mientras que para las y los jóvenes es del 17,7%, para mayores de 29 años encontramos un 3,6%, según información de 2016.

Desempleo y Juventudes



Fuente: ECH 2016

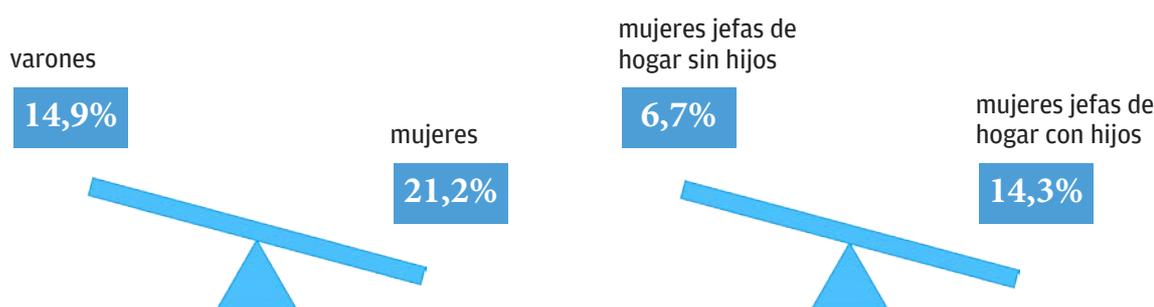
¹ Licenciada en Psicología, UDELAR. Cursa maestría en Desarrollo Humano en FLACSO, Argentina. Se desempeñó como educadora en distintos proyectos socioeducativo-laborales y coordinadora de CECAP, Montevideo, Programa Nacional de Educación y Trabajo, MEC.

Pero también en materia de empleo encontramos distintas juventudes con realidades muy diferentes y marcadas desigualdades:

En primer lugar, con respecto al empleo, no es lo mismo ser joven varón que ser joven mujer. Encontramos diferencias significativas en materia de acceso al mercado

de trabajo uruguayo: mientras que para los jóvenes varones el desempleo se encuentra en un 14,9 %, para las mujeres jóvenes asciende a un 21,2 %, máxime si son mujeres jefas de hogar con hijos, para las que la tasa de desempleo se duplica con respecto a las que no tienen hijos a cargo.

Desempleo y Juventudes: varones mujeres, mujeres jefas de hogar

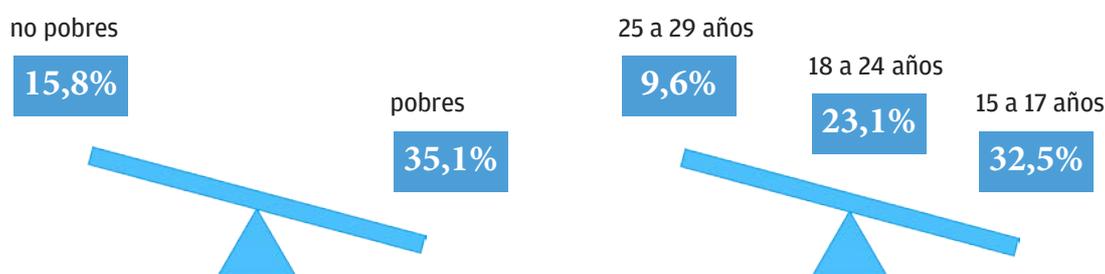


Fuente: ECH 2016

En segundo lugar, se observa una marcada desigualdad en el acceso al empleo para jóvenes pobres con respecto a los que no se encuentran en situación de pobreza. Esta diferencia asciende de 15,38 % para jóvenes no pobres a un 35,1 % en el caso de jóvenes pobres. La diferencia de gradación

con respecto a la edad, entre los 15 y los 29 años, también es significativa: en términos de tasa de actividad, entre los 25 y los 29 años, 87 de cada 100 jóvenes se encuentran activos en el mercado de trabajo, mientras que entre los 18 y los 24 años los activos descienden a 68 de cada 100.

Desempleo y Juventudes: no pobres, pobres



Fuente: ECH 2016

Entre los jóvenes que sí acceden al mercado de trabajo, según la Encuesta Continua de Hogares y datos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ), encontramos que un 27,8% trabaja en el mercado informal, lo que significa un porcentaje elevadísimo. Una información importante que nos brinda la ENAJ es que el 48,6%, es decir, casi la mitad de los jóvenes, en su primer empleo no tuvieron aportes sociales y esto tiene un impacto negativo en sus trayectorias laborales a futuro; especialmente para aquellos jóvenes en situación de vulnerabilidad que no tienen un sostén familiar o del entorno que pueda asegurar mejores condiciones de desarrollo. La informalidad laboral es aún mayor para los jóvenes pertenecientes a hogares más pobres: el 67% de los jóvenes de hogares más pobres en su primer trabajo no tuvieron aportes sociales, mientras que para los pertenecientes a hogares de mayores ingresos la informalidad en su primer trabajo desciende al 30%.

Respecto a las edades de ingreso al mercado de trabajo, en la ENAJ se evidencia que

el 66% de los adolescentes entre 15 y 19 años ya tuvieron su primer trabajo (como vimos, en general en el mercado informal). Esto es una tensión en relación con el programa Uruguay Trabaja, donde la edad de ingreso es a partir de los 18 años. Desde nuestro trabajo en Jóvenes en Red, buscamos alternativas para la combinación de educación y trabajo, sobre todo para jóvenes que se encuentran en edades entre los 16 y los 18 años.

Otro dato que arroja la ENAJ es que dos tercios de los jóvenes acceden al empleo a través de conocidos, de amigos, de familiares y no a través de mecanismos más universales, como los centros educativos o políticas de empleo. También es importante tomar en cuenta la realidad de los jóvenes rurales en la incorporación más temprana al mundo del trabajo, con menor calificación y con mayor informalidad.

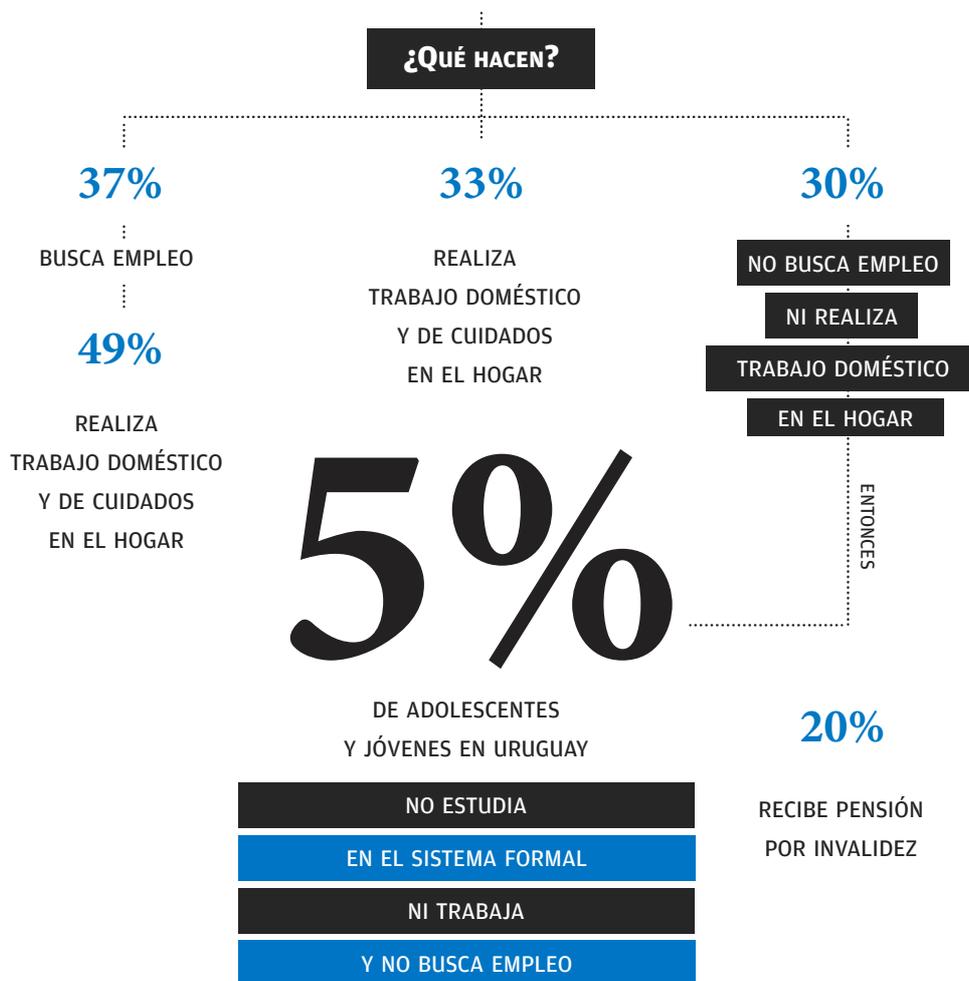
Un foco importante para el INJU y una prioridad actual de sus políticas tiene que ver con los programas de inclusión social de jóvenes en situación de pobreza. Uno de ellos es Jóvenes en Red, el que apunta a la

restitución de derechos de aquellos adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan y no han culminado la educación media básica.

Encontramos que el 17% del total de los jóvenes del país no estudian en el sistema educativo formal, ni trabajan de forma remunerada, lo que significa 41.814 personas.

Dentro de estos jóvenes hay aproximadamente un tercio que busca empleo, otro tercio que realiza trabajo doméstico y de

cuidados en el hogar, y un tercio que efectivamente no busca empleo y no realiza trabajo doméstico en el hogar. Serían los mal llamados «ni-ni», término poco feliz ya que hace más referencia a las carencias que a las potencialidades. Con respecto al total de jóvenes, tenemos entonces un 5 % de adolescentes y jóvenes en este país que no estudian en el sistema formal, no trabajan y no buscan empleo. Son unos 42.500 jóvenes. De ellos dos tercios son mujeres y un 20 % recibe pensión por invalidez.



42.544 personas aproximadamente

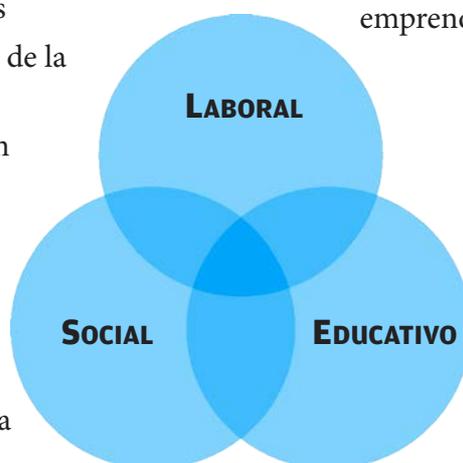
El programa Jóvenes en Red trabaja anualmente con más de 2.000 adolescentes y jóvenes en nueve departamentos del país, desde un abordaje de proximidad, territorial y en comunidad, promoviendo su inclusión socioeducativo-laboral.

Respecto a la articulación o la complementariedad del programa Jóvenes en Red con el programa Uruguay Trabaja, se cuenta

anualmente con un cupo de 40 personas por derivación directa. Cupo que, aunque insuficiente, consideramos sumamente valioso como conjunción de esfuerzos intra-mides hacia la inclusión social y el desarrollo integral de los jóvenes, a través del fortalecimiento de trayectorias educativo-laborales.

Jóvenes en Red

- Asistencia básica, documentación
- Prestaciones sociales
- Acceso a la atención de la salud
- Deporte y recreación
- Acceso a cultura, circulación social
- Convivencia y participación
- Vivienda
- Cuidados de primera infancia



- Espacios de orientación laboral
- Acceso a capacitación
- Experiencias pre-laborales
- Acceso al trabajo
- Acceso a apoyo a emprendimientos

- Proyectos Educación y Trabajo
- Conocimientos básicos y habilidades sociales
- Áreas artísticas y expresivas
- Oferta educativa a nivel local
- Inclusión educativa efectiva

A través de los equipos socioeducativos territoriales, se realiza un abordaje en base a tres componentes: social, educativo y laboral, con acciones que van desde asegurar la asistencia básica, el acceso a prestaciones sociales, a la salud, cultura, deporte y recreación, cuidados para primera infancia, espacios de orientación educativo-laboral y talleres para el desarrollo de competencias para el mundo del trabajo, el acceso a capacitación profesional, así como un acompañamiento en la búsqueda de oportunidades de inserción laboral. Cuenta además con un equipo técnico especializado en la detección y atención de situaciones de alta complejidad (violencia doméstica, consumo problemático, psicopatologías, dificultades en los aprendizajes).

Anualmente, unos 200 participantes de jer se postulan para acceder a los cupos directos en ut. Cuando algunos de ellos logra integrarse a ut, sea por los cupos directos o aquellos jóvenes que ingresan

por sorteo, el/la educador/a referente de cada joven realiza un proceso de acompañamiento socioeducativo coordinado con la osc que es clave, a los efectos de dar continuidad al proceso de cada joven iniciado en jer y reforzar la sostenibilidad dentro del programa Uruguay Trabaja.

Consideramos bien importante el lugar que ocupa el trabajo protegido dentro de las estrategias de promoción de trayectorias laborales en un continuo que es fundamental en el desarrollo socioeducativo de cada joven.

Podemos comparar ese proceso en términos de un viaje, que no siempre tiene que ser agradable, ya que está plagado de obstáculos, y que tampoco es un proceso lineal como podemos graficarlo. Acompañamos a cada joven desde una situación de partida donde se destacan importantes debilidades para el acceso al mundo del trabajo, e incluso para la circulación en lo social amplio. Martín Moreno en su exposición

Estrategias para la promoción de trayectorias laborales



hacia una descripción muy clara con respecto a las dificultades para el acceso al mundo del trabajo que encuentra esta población. Destacamos el bajo capital educativo y de calificación laboral, dificultades en la organización familiar que atentan contra la sostenibilidad de un empleo, escasas oportunidades de desarrollo, desconocimiento del mercado de trabajo, cultura del trabajo ajena a la formalidad, demanda centrada en el ingreso más que en el trabajo, sumado a la estigmatización de la que son objeto. Por otra parte, no olvidemos que son jóvenes que nacieron y cursaron su infancia en la década de los 90, en un contexto de marcadas desigualdades en el acceso a derechos.

Por otra parte, tenemos un mercado de trabajo exigente y cambiante con algunas condiciones que hacen que se produzca una tensión importante y se reduzcan las oportunidades de acceso para esta población al empleo de calidad.

Nuestro trabajo está vinculado a ese proceso, entre esos dos puntos, la situación de llegada al Programa y una situación esperada de egreso. Una de las aspiraciones es que se fortalezcan sus capacidades y las posibilidades de una trayectoria laboral o educativa exitosa. Allí, en ese tránsito por los distintos espacios y actividades del Programa, median los procesos de orientación educativa y orientación laboral, como mapas de ruta para implementar esos proyectos personales y la formación como equipaje, la formación transversal, la formación específica, pero también la formación integral.

El aporte del Programa está en potenciar capacidades, tanto en lo educativo como en lo laboral, para el acceso a mejores condiciones de futuro. La complementariedad es importante por la necesidad de propuestas «puente» que completen la acción

del Programa en clave de trayectorias. En ese sentido, Uruguay Trabaja para nosotros tiene un valor fundamental en complementar las trayectorias educativo-laborales ya que nos ofrece un mayor acercamiento al mundo del trabajo, concreto, formal, en una etapa clave, vital, que es la juventud, donde se consolida el bagaje de aprendizajes y se definen las trayectorias futuras para el acceso a una vida plena y con otro nivel de bienestar.

Implica para los jóvenes la posibilidad de pasar de percibir una prestación económica de apoyo a la participación en JER (beca JER) a percibir un ingreso o apoyo económico vinculado a una tarea, con cobertura social. En un formato de un aprendizaje en situación de trabajo, sea en las capacitaciones o en el trabajo operativo, implica la oportunidad del desarrollo de competencias transversales y específicas, incluida la alfabetización laboral, en un contexto de trabajo protegido. Es importante también que esté presente la promoción de la acreditación y la continuidad educativa.

Otro aspecto central es la oportunidad que ofrece de realizar tareas de valor público, especialmente para jóvenes en situación de vulnerabilidad social en quienes recaen niveles de estigmatización muy marcados. La participación de ut cobra entonces un valor significativo en la visibilidad que pasa a tener cada joven frente a su entorno, frente a los demás, frente a la sociedad y frente a él mismo o ella misma, desde un lugar activo, de protagonismo productivo, desde un lugar de ciudadanía responsable.

La integración intergeneracional como valor importante en los grupos, la ampliación de redes vinculares y de apoyo, el acceso al servicio odontológico, al servicio de salud también son clave.

La articulación de ambos Programas permite además realizar una preselección lo

más ajustada posible al perfil de UT y una derivación responsable, con base en el conocimiento que los educadores referentes tienen de los participantes en un proceso anterior. Proceso de trabajo que hemos definido no sea menor a cuatro meses y en el que ya se ha trabajado en la elaboración de un proyecto educativo-laboral individualizado con cada joven sobre la base de un acuerdo socioeducativo.

Entre el 2014 y 2017 han participado 160 jóvenes por cupos directos asignados al INJU.

Como tensiones o desafíos en la articulación encontramos que, si bien en el último año se ha mejorado notoriamente el proceso de ingreso de los jóvenes derivados a ut, tal como ya señalamos anteriormente, los 40 cupos anuales resultan insuficientes en una población cuya demanda anual quintuplica esa cifra.

Durante el proceso de participación las principales dificultades o tensiones tienen que ver con las desvinculaciones, frecuentemente de mujeres por dificultades para el cuidado de sus hijos. Esperamos que el Sistema de Cuidados nos dé cada vez más respuestas en este sentido.

Otro punto es el de las capacitaciones y el tipo de tarea de reparación edilicia. Pensar en no limitar las tareas a reparación edilicia cuando los jóvenes tienen otras potencialidades. Me refiero al trabajo vinculado a la innovación, la tecnología. Muchas veces es el fuerte para algunos de los jóvenes y no encuentran la posibilidad

de desarrollarlo. Deberíamos poder mejorar la oferta a la luz de demandas del sector productivo que tienen que ver con el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), con el manejo de otras herramientas con las que los jóvenes son muy eficientes; entonces ahí también hay otra tensión a repensar.

Un último aspecto es el de los jóvenes que egresan de jer antes de finalizar el proceso en ut por culminación del tiempo de participación en el Programa (18 meses), por lo que el seguimiento socio-educativo se ve interrumpido. Ello implica en algunos casos fortalecer por parte de la osc el seguimiento en la etapa posterior y, una vez egresados también de ut, la necesidad de lograr un acompañamiento en la continuidad laboral y/o educativa.

Son muchos los logros que hemos tenido en estos años con base en una articulación imprescindible entre ambas políticas públicas, lo que por supuesto se conjuga con algunas tensiones y desafíos. Ello nos marca el camino para la mejora permanente, con el objetivo de lograr más y mejores oportunidades de desarrollo para quienes siguen quedando en situación de exclusión, apostando entre ellos a las personas jóvenes como actores clave en el desarrollo social y productivo del país.

¡Gracias y felicidades a todo el equipo de UT por estos primeros 10 años de vida y que sean muchas décadas más!

Reflexiones. Permanencias y cambios en el programa Uruguay Trabaja

Rosa De León¹

Directora

*División de Trabajo Promovido – DINESIL.
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)*

El Programa ha experimentado múltiples modificaciones durante sus 10 años de implementación. Es necesario ir visualizando cuáles son los elementos que han permitido esos cambios y mutaciones, promoviendo una ejecución más eficiente y el logro final de inclusión social de quienes están en condiciones más vulnerables en nuestra sociedad actual.

Capacitación

La capacitación se conforma por dos niveles de formación: específica y transversal. La formación transversal refiere a aquellas habilidades y actitudes que son necesarias para desarrollar cualquier tarea laboral adecuadamente. La específica refiere a los aprendizajes concretos sobre algún rubro ocupacional. La capacitación específica era inicialmente ofrecida por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Posteriormente se lograron acuerdos institucionales que

permitieron que se efectuaran a través de la Universidad Técnica del Uruguay (CETP-UTU), lo que potenció la formación, ya que contaba con la certificación de una institución educativa estatal.

Actualmente la propuesta es mixta, ya que se incluyen capacitaciones certificadas a través de UTU con su consiguiente reconocimiento nacional, y otras brindadas por las osc o por prestadores privados autorizados por el MEC. Ambas tienen validez para el Programa, pues aseguran que las personas estén en mejores condiciones para acceder al mercado laboral.

Las áreas en las que se forman los y las participantes están vinculadas mayoritariamente (42%) a los sectores ocupacionales de atención al público, cocina familiar, herrería, construcción.

Dos cursos se están realizando con un seguimiento especial desde la dinesil. La capacitación en tisanería y la capacitación en cuidados. Consideramos que allí hay un nicho laboral importante para la población de Uruguay Trabaja. En lo que tiene que ver con la capacitación transversal, pliego tras pliego, se ha ido aumentando la carga horaria. Esta formación está a cargo de los y las trabajadoras de las osc. Las áreas temáticas

¹ Asistente Social, diplomada en Políticas Sociales, participa del proceso de creación del mides en el año 2005, desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales, coordinando programas como Rutas de Salida (panes), Uruguay Integra y Programa de Atención a Personas en Situación de Calle. Actualmente se desempeña como responsable de la División Trabajo Promovido, en el marco del cual se encuentra el programa Uruguay Trabaja.

para las capacitaciones transversales según el pliego 2016 son: derechos laborales y seguridad social, salud ocupacional y seguridad social, técnicas de búsqueda de empleo, emprendedurismo, asociativismo y cooperativismo, género, promoción y prevención en salud. Se ha sumado en los últimos años la capacitación básica en cuidados con un primer módulo, así como la formación para la efectiva inclusión financiera de quienes participan, pues a partir de que las personas cobran con las tarjetas es imprescindible una instrucción al respecto, y también sobre los valores de la economía social y las diferentes herramientas de la economía social como una novedad.

Acreditación primaria

Ha habido un aumento en la carga horaria de maestros y maestras y en la nivelación de la lectoescritura. Todos los años, aproximadamente unas 300 personas acreditan primaria y cumplen con un mínimo de formación. Estamos estableciendo una articulación en este momento con la Dirección Sectorial de Enseñanza de Jóvenes y Adultos (DESEJA), con el fin de reforzar ese componente.

Alfabetización digital

Si bien se mantiene el componente con la carga horaria (58 hr. por participante) establecida inicialmente en el marco del Plan Nacional de Alfabetización Digital, actualmente se está en un proceso de revisión conjuntamente con el mec.

Recreación

La inclusión de este componente ha sido muy relevante porque disfrutar del tiempo libre forma parte de la felicidad y compartir, por ello, se materializa en días de disfrute

ciudadano en diversos destinos turísticos del país. Inicialmente se llamaba turismo social, luego se visualizó que era muy ambicioso, pero las jornadas recreativas, de intercambio y de conocimiento turístico se continúan realizando.

Salud

Entendiendo este como uno de los componentes principales del Programa, en coordinación directa con ASSE y otros prestadores, se generan acciones para efectivizar la atención integral de la salud de las y los participantes. Desde el inicio del Programa se ha puesto el foco en facilitar el acceso a la atención odontológica, ocular, pap y mamografía.

Obras de bien público

Respecto a las obras de valor público, el Programa desarrolla las mismas en múltiples organismos del Estado (ANEP, ASSE, Correos, etc.), destacándose en los últimos años la integración del tercer nivel de gobierno: los municipios, que no existían en los primeros años del Programa. Son un aliado muy relevante para la implementación del Programa. Al día de hoy, casi no estamos trabajando con las intendencias, quienes nos solicitan apoyo son los municipios. Por ello, el camino de la descentralización es un eje estratégico a recorrer. Por otra parte, se han ampliado las acciones de bien público a localidades semirurales o rurales, en función de la viabilidad de la implementación.

Acciones afirmativas

A partir de la modificación de la Ley 18.240 (en octubre de 2013), la inclusión de los cupos implicó la efectivización de acciones afirmativas. Ha requerido el diseño de

protocolos de intervención e instancias de trabajo con los equipos derivantes y los institutos responsables en cada materia. Aun así es necesario recorrer un camino, que nos interpela día a día, especialmente con cada persona con discapacidad que se integra a un grupo, cada persona trans que integra un grupo es un desafío más que el equipo debe atender, y por tanto como Estado debemos poder responder a los requerimientos que tiene. Se han realizado acciones de sensibilización y orientación técnica, tanto con los equipos técnicos de mides como con las organizaciones sociales que trabajan directamente con los protagonistas. Ha requerido el aumento en número de horas para el acompañamiento social, como la contratación de especialistas e intérpretes para poder desarrollar las tareas y lograr la inclusión.

Economía social

El concepto de economía social es un gran paraguas que se completa en el Programa con la figura nueva del técnico en Inserción Laboral, incorporado a partir de 2014. El objetivo estratégico de las trayectorias se impone en el marco de la economía social, promoviendo que las personas puedan transitar hacia otros dispositivos u otros programas. Ha requerido un trabajo de articulación relevante con otros programas, en particular emprored y ruralidad, e incluye la capacitación transversal en valores de la economía social.

Cobertura

En referencia a la cobertura, ha habido un corrimiento de las zonas en las que Uruguay Trabaja se instala. Se ha producido un alejamiento de las grandes ciudades, promoviendo llegar cada vez más a los pequeños pueblos, a las pequeñas localidades, con

las dificultades que ello implica. Hoy hay un despliegue territorial muy importante que llega a pequeñas localidades rurales. La propuesta que nos hace el Director departamental de Paysandú, Carlos Damico, es ir a los pueblos más alejados de las carreteras. Inicialmente se encontraron las barreras vinculadas a lo operativo, ¿cómo acercar las capacitaciones, los técnicos, la salud bucal a esos territorios? La respuesta estuvo en el entrelazamiento con actores locales, especialmente con los municipios y muy vinculado al Departamento de Ruralidad que también está dentro de la DINESIL, de modo de complementar recursos técnicos, capacitaciones, abordajes. Se coordinó de manera tal de que no fuera solo el programa Uruguay Trabaja, porque ir solos a un pueblo rural donde no existen otras intervenciones no lograba completar las acciones.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Con las organizaciones de la sociedad civil se ha hecho un recorrido muy relevante entre el 2015 y hoy que ha sido bastante novedoso. Se han mantenido reuniones para intercambiar acerca de los pliegos, los llamados, las acciones, los cambios que vamos a introducir. Ha sido una modalidad de trabajo que hemos ido desarrollando durante estos últimos años y se ha visto como muy productiva incorporando las sugerencias de mejora en los aspectos de intervención del Programa reunión a reunión.

Inclusión financiera

La inclusión financiera ha sido una importante novedad, incorporando la prestación económica a la red bancaria. La tarjeta ha traído algunas dificultades pero creemos que las venimos sorteando año tras año. Junto con BPS, BROU y la Red de inclu-

sión financiera estamos aprendiendo cómo hacer esto con este sector de población.

Acuerdo con SUNCA

Por último el acuerdo con el sunca que, como es un actor estratégico, requerimos

ajustar nuestro accionar y, fundamentalmente, los perfiles de los oficiales que se integran en los convenios. Este monitoreo permite ajustar periódicamente los avances del convenio y efectuar capacitaciones con base en las necesidades concretas.

Comentarios Mesas 1 y 2.

Reflexiones en torno a las presentaciones del Panel 1

Juan Pablo Labat¹

Director Nacional de Evaluación y Monitoreo

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Todos los programas sociales implementados desde principios de 2000, y especialmente a partir del gobierno del Frente Amplio, han sido programas que han estado en la palestra pública, sometidos a duras interpelaciones, muchas veces con escasa fundamentación a pesar de que el mides es una institucionalidad que ha construido mucha información, lo que ha servido para ilustrar estos debates. No necesariamente para presumir de inteligencia, sino para mostrar un trámite prolijo, por lo menos esmerado, de todo lo que se ha querido hacer en nombre de los objetivos por los que fueron creadas estas políticas.

Voy a iniciar comentando, muy sucintamente, sobre lo que mis antecesores presentaron en el **Panel 1** y las **Mesas 1 y 2**. Inicialmente la ponencia de Inmujeres comenzó con una frase que considero esencial: «La tasa de actividad representa la oferta de trabajo de las personas», que quisiera dejar registrada para comprender parte del proceso.

Un comentario relevante surgido de esta presentación tiene que ver con el problema de la pobreza y el desempleo. Lo que se ha visto en el transcurso de estos años es que pobreza y desempleo son un problema integrado en el que el desempleo se posiciona esencialmente en forma diferencial en la pobreza. Esencialmente porque estamos mirando pobreza por ingresos y porque el principal elemento para conformar ingresos en los hogares es el empleo; cuestión que suele omitirse en las discusiones de políticas públicas al intentar posicionar a las transferencias como el principal ingreso familiar. Si fuera así, la pobreza y el empleo no serían un problema integrado, pero lo son, y después de 12 años de mejora sistemática de indicadores de pobreza y de empleo, se observa que el tamaño relativo del desempleo adentro de la pobreza, en relación con los no pobres, sigue siendo mucho mayor. Esto es casi una demostración teórica de esta relación, que deja de lado la posibilidad de haber sostenido la mejora de la pobreza a través de transferencias.

Me voy a referir a lo que decía Vivian Gilles sobre el problema del trabajo como un elemento pedagógico y a un concepto que estuvo mencionado varias veces por

¹ Es Licenciado en Sociología con Maestría en Demografía y estudios de población (UDELAR). Se desempeña como Director de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay desde 2010. Antes de ello fue asesor de la Subsecretaría de dicho Ministerio para la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), y asesor en la construcción del Plan de Equidad.

Martín Moreno sobre el perfil socioeducativo del programa Uruguay Trabaja. Ese asunto no es obvio, muchas veces discutimos el programa Uruguay Trabaja como un programa de empleo. Con frecuencia se juzgó a este Programa, e incluso a muchos otros emprendimientos, por sus resultados en el mundo del trabajo. Durante mucho tiempo hablamos de «lo sociolaboral», «lo socioeducativo-laboral» y «lo educativo-laboral», expresiones correctas porque en realidad todas esas dimensiones no se pueden despegar una de la otra. Pero reconocer la dimensión socioeducativa que utiliza el trabajo como un instrumento es también poner las responsabilidades en su sitio.

En este sentido podemos evaluar el Programa por determinados resultados, pero no podemos responsabilizarlo por otros resultados que no estaban previstos. Vuelvo a una frase que decía Martín Moreno: es necesario reconocer a este Programa como el instrumento para trabajar con la población desempleada en situación vulnerable, elemento que parece un asunto sencillo y obvio, pero que es un asunto problemático, porque la responsabilidad del empleo de la población altamente vulnerable no puede ser de ninguna manera de un programa. Es resultado de una política que tiene múltiples dimensiones, dentro de ella se encuentran programas, que en el Uruguay son más de 50. Esa política refiere al repertorio de programas para trabajar con la oferta, que constituyen las personas, lo que se relaciona con la tasa de actividad, y no a programas que trabajan con la demanda de trabajo. Esta cuestión parece central y allí se rescata la dimensión socioeducativa que utiliza el trabajo como un instrumento de integración social.

Desde DINAE se referían a la orientación laboral y compromiso personal, la necesidad de un compromiso personal para poder transitar por un proceso de orientación

laboral. Ahí pensamos en la institucionalidad del Estado y cómo se construye el compromiso personal. Esto no es una interpelación, ni un cuestionamiento al posicionamiento institucional, sino un reconocimiento a que en la institucionalidad donde estamos tenemos objetivos y programas, tenemos cometidos y capacidades y hay múltiples instituciones con similares cometidos, solapados, intercambiables. Sin embargo, entre todas las instituciones no tenemos las capacidades para cumplir con los cometidos de todas esas instituciones, y la pregunta en ese caso es de nuevo la misma: ¿cómo se generan esos compromisos personales?

Cuando discutamos qué son los compromisos personales, de la mano de discutir qué es la empleabilidad y otro conjunto de conceptos que estructuran nuestro discurso, vamos a entender que ahí están los vacíos que vino a ocupar esta nueva institucionalidad del Ministerio de Desarrollo Social. Suelen estar mal utilizados en el sentido de que no es una responsabilidad de una única institución del Estado. Si las distintas sectoriales del Estado no cargan juntas con los procesos, con los problemas que trae atender determinados procesos sociales y se dejan circunscritos a una institucionalidad particular (el MIDES), lo que van a lograr es emparchar los agujeros de la matriz de protección social. No vamos a poder llegar a ese concepto tan interesante que plantea INEFOP de tener un sistema nacional de planificación con una trayectoria completa, porque en el medio va a haber que saltar de institución en institución para ver quién cumple qué cometido. Cuando inefop se plantea que no trabaja en empleo protegido, es necesario preguntarse qué es el empleo protegido, porque en el mundo de trabajo de hoy quizás es ir a tomar a una parte del desempleo para ofrecer capacitación, acompañamiento. Ahora, en el mundo que se avecina prontamente es pro-

bable que muchos de nosotros precisemos un empleo protegido. Entendiendo la protección en el empleo como un concepto sistémico que tiene que ver con las capacidades para poder sostener el desarrollo de una actividad en un contexto, de la misma forma que sucede con el concepto de empleabilidad.

Si estuviéramos en una sociedad bastante más atrasada desde el punto de vista tecnológico, con tareas más primitivas, muchos de los no empleables hoy serían empleables. En una sociedad futura con más innovación tecnológica, numerosos trabajadores actuales se reconvertirían o quedarían afuera del mercado laboral. O sea que la empleabilidad es un concepto dinámico pero además es estructural y sistémico. Así, el concepto de empleo protegido o promovido no puede ser patrimonio de una sectorial, de una institución única.

El Consejo Nacional de Políticas Sociales indica que Uruguay Trabaja continúa dando respuestas. Este es un consenso de todos los que acá han expuesto. La cuestión es que todas las respuestas que da Uruguay Trabaja están del lado de la oferta, y sospecho que estamos arribando a conclusiones, en este tiempo histórico, donde también tendremos problemas del lado de la demanda.

Hay una brecha de cobertura, pero ¿es una brecha de cobertura del programa Uruguay Trabaja? Los 50 emprendimientos institucionales que tenemos para trabajar con asuntos sociolaborales deberían integrarse en un menú racionalizado de la oferta pública, para trabajar a nivel público y privado, y así generar mejores condiciones en la oferta, pero también mejores condiciones de la demanda. El estudio que presentaba DINEM sobre esta inconsistencia observada en los trabajos cualitativos entre la oferta y

la demanda refrenda la idea. Si uno va a preguntarle a la demanda, resulta que hay demanda pero no hay actitudes de los trabajadores para cumplir con la demanda, y si uno va a preguntarles a los trabajadores potenciales, los desempleados, hay una oferta que no parece lo suficientemente seductora o es lo suficientemente inconveniente para tomar el trabajo que se oferta. Tanto la empleabilidad como el problema de trabajar sobre la oferta no son estáticos, por el contrario, son asuntos dinámicos.

Vinculada a la segunda mesa, la primera de las consideraciones es en referencia a los cupos o cuotas. Esto implica trabajar en proximidad y en trayectorias porque, en algunos casos, incorporar cupos implica incrementar un conjunto de problemas que deben ser contemplados y considerados en el diseño de la tarea. Esta es una parte del reto de estos programas.

Una de las cuestiones relevantes es qué pone el resto de la institucionalidad del Estado para que las inscripciones por cupos que desde Uruguay Trabaja se ingresan, que requieren más apoyo que otro tipo de prestaciones, se cumplan. Si no se apoya será muy dificultoso que el Programa pueda sostener un cambio de la población objetivo. Podemos estar incluyendo personas de trayectorias más complejas o con ciertas particularidades que requieren un abordaje específico, sin resultados exitosos porque no estarán dadas las condiciones para ello.

Para que se logre el objetivo, es necesario comenzar a conceptualizar sobre la inclusión de cupos. Los programas sociales pueden tener distintos problemas de selección de la población objetivo que hacen que quede relegada la población más compleja. Es responsabilidad de la administración de las políticas de asistencia y promoción atender a esta población. La interseccionalidad. Llega a los programas como exclusión múltiple.

tiple y requiere una atención específica. Para eso hay que abordar el asunto de los cupos, lo que implica un enfoque de proximidad equivalente al de los programas que están trabajando en asuntos de proximidad. Por lo tanto, estamos en el mismo problema de la interinstitucionalidad y la respuesta de las sectoriales.

Nuevos puentes hacia la matriz de protección social. Al integrar cupos para poblaciones específicas, reconocemos que hay un proceso de exclusión particular que puede ser peor o distinto. Sabemos que programas como Uruguay Trabaja, por el rendimiento que tienen, se ocupan de una parte del problema pero no siempre pueden culminar el proceso con las personas.

La inclusión en el mercado formal de trabajo de las poblaciones objetivo con quienes queremos trabajar, por las desigualdades exacerbadas que viven, requiere de un diseño de programa que contemple el día después a finalizar el Programa; no puede quedarse simplemente en entrar a Uruguay Trabaja, aunque eso sea una parte importante.

Es necesario mejorar los indicadores de proceso. Los programas deben ir discutiendo en forma evolutiva y mejorando los indicadores de proceso. Es necesario hacer una gimnasia en los programas de la mecánica de evaluación. Discutir los indicadores de proceso optimiza, hace rendir mejor el gasto y mejora el resultado. Adecuar tareas a inquietudes o capacidades. Incluir una población específica implica ajustar los objetivos específicos. Uruguay Trabaja para jóvenes, para discapacitados, para cada población, debe contar con un diseño particular, con tareas adecuadas para cada especificidad. Esto implica una mayor complejidad del Programa, con un maletín de recursos para afrontarla; hay que disponer de ese mecanismo para que se transforme en un éxito.

Reconocer el problema de la ciudadanía «de segunda». Es necesario que entendamos lo que nos da un programa de promoción, lo que le exigimos, lo que no nos puede dar y así saber cuáles son los aspectos que requieren ser complementados y los que faltan. Y esto especialmente en este ecosistema de trabajo entre las distintas sectoriales que proveen múltiples y diversas soluciones.

El lugar de la asistencia y la promoción social. Muchas de las políticas sociales han sido agredidas o pretenden ser agredidas con el mote de «asistencialistas»; parece importante rescatar la dimensión de la asistencia como una acción necesaria del Estado frente a situaciones de vulneración agravada. Ello no significa que la asistencia sea un fin en sí mismo; existe esta dimensión y debe ocupar un lugar específico en tanto un programa que trabaja con situaciones de extrema vulneración debe tener recursos asistenciales, lo que no lo torna asistencialista *per se*.

Por último, dos reflexiones de corte general. La primera es acerca de lo que en el fondo se está intercambiando: el derecho al trabajo. Parece importante asumir que en una sociedad capitalista el trabajo no es un derecho, es solamente un factor de producción y ascender el trabajo a la categoría de derecho es parte del objetivo de la política, no de la política social, de la política en general. De hecho, en Uruguay hay más de 100.000 desocupados y el país no cuenta con 100.000 trabajos libres. No puede afirmarse que hay un problema de macheo entre oferta y demanda. No hay suficiente cantidad de trabajo para la gente que quiere trabajar.

La segunda tiene que ver con la tasa de actividad. Es un hecho social en sentido durkheimiano, un hecho que se impone más allá de la voluntad de las personas. La

tasa de actividad es el resultado de un conjunto de fuerzas que intervienen en la sociedad, que definen el volumen de gente que está dispuesta a trabajar. Ahora bien, las personas no están dispuestas a trabajar bajo cualquier condición laboral. De hecho, cuando hay buen empleo la tasa de actividad sube, y cuando el empleo es muy malo la tasa de actividad baja. Que existiera la cantidad de puestos de trabajo necesarios para la gente que quiere trabajar sería un hecho político revolucionario. Sería pasar en la discusión desde el trabajo como factor de producción: donde trabajan todos lo que pueden trabajar y los que no quedan fuera, al trabajo como derecho: donde todas las personas tienen derecho a un lugar de trabajo.

Quienes impulsamos políticas sociales con perfil redistributivo vivimos en esta lucha distributiva, estamos permanentemente asediados por este asunto que cuestiona a quién se le entregan ingresos. Claramente, no es lo mismo discutir a quién se le entregan ingresos cuando no hay trabajo para todos, que cuando sí lo hay. Es un problema de economía política, y de la generación de empleo, que comúnmente viene vinculado al dinamismo capitalista, que termina siendo como un resultado social naturalizado, independiente de la voluntad de las personas: cuál es la demanda de empleo, cuántos van a trabajar y cuántos no.

Mencionamos antes que la tasa de actividad era un producto de las relaciones sociales, y que la pobreza y el desempleo tienen una relación de integración. Dada una cierta demanda de trabajo, que en este caso pueden ser 100.000 puestos menos que los uruguayos que quieren trabajar, significa que esos 100.000 son los perdedores, son los que compitieron y perdieron. Se transforma en algo muy importante este

asunto del trabajo como concepto para organizar el conjunto de programas que atienden este problema vinculado con la oferta, y también para potenciar la demanda. De hecho, los estímulos económicos son un mecanismo para potenciar la demanda. También lo es la generación de trabajo protegido en bienes públicos de baja productividad, aunque sea una actividad socioeducativa, y una tarea utilizada como instrumento socioeducativo. De esta forma, también se interviene en el proceso distributivo, que debe ser complementado por el resto de las políticas activas y pasivas de empleo a los efectos de obtener los resultados pretendidos.

En ese mundo es donde tenemos que discutir todos los conceptos que están incluidos en los diversos programas que tenemos adentro del Estado en las distintas sectoriales, y tenemos mucho trabajo por hacer en la construcción de una institucionalidad armonizada. Con el fin de aprovechar las reflexiones de la mejor manera, es necesario preguntarse por los conceptos básicos como ¿qué es el trabajo?, ¿cómo se genera?, ¿qué es el desempleo?, ¿quién genera empleo? Porque no estamos abordando, incluso, otro tópico que está inmerso en el medio de esto como es el mundo contributivo y el mundo no contributivo, y las seguridades que tiene el mundo contributivo y las inseguridades que tiene el mundo no contributivo.

Estos conceptos, que tienen como sentido último que las políticas sociales están haciendo algo para todos, están atravesados por un conjunto de procesos institucionales y normativas que también es necesario revisar a mediano y largo plazo.

Dos consideraciones sobre el Programa en sí mismo: tener una política de cupos mayor, mejor, con más seguimiento, mejor monitoreada. Una política que permita

realmente lograr la derivación que están planteando como una urgencia desde otros programas de proximidad, que también precisan atender la dimensión de ingresos.

La otra cuestión que se debe comenzar a pensar de aquí en adelante es la idea de que la empleabilidad es un asunto relativo. Quizás la posibilidad de repetir en el Programa también debería estar en el horizonte. Quizás hay lugares de este país donde lo único que puede tener una persona después de que termina Uruguay Trabaja es otro Uruguay Trabaja.

Sabemos que esta propuesta tiene problemas financieros, y también los vincula-

dos a la generación de empleo público, pero no sería empleo público permanente. No proponemos la creación de empleos públicos convencionales, sino que a partir de iniciativas públicas se genere empleo temporario, protegido; debería ser algo a poner en discusión de nuevo en este mundo de incertidumbre laboral futura.

Panel 2

**La articulación multinivel, descentralización,
territorio y participación social.**

Introducción

El **Panel 2** se centra en la articulación territorial y la participación social. Se desarrollan presentaciones globales que permiten comprender de manera cabal la estrategia actual del Estado en la búsqueda de la descentralización genuina de las políticas públicas.

En este sentido, se incluyen las visiones desde la División de Descentralización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. También se incluyen miradas más focalizadas desde la implementación del Programa en localidades y departamentos, con ejemplos concretos, sea desde alguno de los grupos poblacionales o desde una experiencia particular. En este apartado, se encontrarán las miradas de la sociedad civil a través de ANONG y SUNCA.

Aspectos legales y conceptuales

Así como no existen políticas neutras al género, tampoco las hay neutras a la segregación territorial. La decisión o ausencia de decisión de implementar acciones en un área geográfica o en otra promueve mayor igualdad o profundiza mayores grados de discriminación.

La descentralización requiere necesariamente romper con la centralización o centralismo excesivo estatal (lógica predominante en Uruguay) donde la matriz de organización política y de gestión está dada por la verticalidad sectorializada (cada ministerio, cada organismo define las políticas públicas centralizadamente y según su área específica de actuación) (Arocena, 2013). Esta lógica de funcionamiento se viene quebrando lentamente ayudada con la promulgación de las leyes n.º 18.657 (2009) y n.º 19.272 (2014) que vienen implementando un proceso de legítima descentralización gracias a la configuración

de autonomías locales, desde el Congreso de Intendentes como órgano colectivo de decisión municipal hasta la creación de municipios y alcaldes elegidos democráticamente en todos aquellos poblados de más de 2.000 habitantes.

La descentralización es un proceso de redistribución del poder que nunca se configura como un fin en sí mismo, sino como una estrategia de gestión que puede tener distinta intensidad y sentido según los programas y proyectos (Oszlak, 2011).

Uno de los riesgos indicados por Arocena (2013) refiere a la descentralización sectorializada, fragmentando el proceso e impidiendo la integración horizontal. Efectivar los procesos de descentralización de manera genuina y autónoma requiere necesariamente recursos disponibles para la toma de decisiones por parte de los actores locales. También necesita de localidades con suficiente masa crítica, con ciudadanía activa para hacer frente al desafío de la definición de uso de los recursos. Solo así se logra una auténtica gobernanza, con la inclusión de «canales de acción conjunta» por parte de la sociedad civil y el Estado (Arocena, 2013), favoreciendo el cambio social desde el desarrollo local; desde la promoción de los cambios globales de carácter general y de consenso nacional inducidos desde el Estado central en conjunción con los micro cambios sociales fundados en el conocimiento cotidiano de las problemáticas, saberes que están concentrados en las comunidades, los colectivos y la sociedad civil organizada.

Aunque se visualiza otro riesgo en la fragmentación de la participación, producto de la propia desconcentración

(pero no descentralización), debido a la multiplicidad de espacios de participación social local que se superponen sostenidos en las mismas organizaciones (O. Oszlak y V. Serafinoff, 2011), es necesario generar los contrapesos suficientes que permitan la incidencia democrática de la sociedad civil organizada y las comunidades.

La inclusión de la población de Uruguay Trabaja en tareas concretas, definidas en el marco de ámbitos participativos, permite el intercambio entre sociedad civil y Estado a nivel micro. De esta manera grupos excluidos se integran con las necesidades de comunidades pequeñas y medianas, favoreciendo la mejora del hábitat, a través de prácticas cotidianas laborales vinculadas a nuevos hábitos de trabajo, y a la práctica hacia la negociación de aspectos de la vida cotidiana y maneras de relacionarse diferentes.

Pensar en sociedades inclusivas lleva a pensar en la necesidad de encontrar mecanismos que permitan salirse de la rigidez

dicotómica de Estado-mercado. Ambos ámbitos requieren de mayor grado de articulación para superar las desigualdades. Al decir de Arocena (1996): requiere de una sociedad más espesa fortalecida en sus redes comunitarias que promuevan la conjunción de necesidades y soluciones en articulación público-privado.

Referencias bibliográficas:

Arocena, José (2013). Mesa de diálogo, gobierno de cercanía. «Descentralización, desafíos, contexto y el caso uruguayo».

Oslak, Oscar (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. *riem*, año V, n.º 9, pp. 173-205.

Oslak, Oscar y Valeria Serafinoff (2013). «Acerca del diseño institucional, apuntes para el caso uruguayo» en José Raúl Rodríguez (Ed. y Coord.) (2011): *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*, Uruguay Integra, Montevideo.

**Articulación multinivel,
descentralización,
territorio y
participación social**

Articulación institucional, descentralización territorio y participación social¹

Pedro Apezteguía

Director – Descentralización e Inversión Pública – DIP

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – (OPP)

Desde el Plenario de Municipios, que es una institución que todavía no tiene personería jurídica y no se sabe en la órbita de quién está, se ha comenzado a incursionar en algunos de los temas: los problemas del desarrollo, los problemas de cómo se contribuye a la equidad y otros aspectos que dan lugar a la discusión del trabajo.

La siguiente presentación hace referencia a las más de 50 instituciones relacionadas con el trabajo. En la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la cual pertenezco, la Dirección de Descentralización e Inversión Pública tiene como cometido trabajar en el ámbito de la inversión multinivel para que se cumpla con los instrumentos que hay hoy en día incluidos en la Constitución de la República. El artículo 50 de esta dice que «...el Estado impulsará las políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general». La descentralización, entonces, está directamente relacionada con una idea que no es simplemente poner trámites en el interior del país, o hacer fiestas en el inte-

rior del país, o hacer obras. Es decir, ¿qué otra cosa deben hacer los gobiernos que trabajar en el bienestar general y ejecutar sus cometidos en sus territorios? Es así que la descentralización tiene como objetivo promover el desarrollo regional y el desarrollo es lo que sienta de alguna manera las bases del trabajo.

El artículo 214 y el 298 forman un bloque y establecen que para que esa descentralización sea posible es necesario asignar recursos a los gobiernos departamentales; acá aparece el gobierno nacional, lo que llamamos el segundo nivel de gobierno. En ese marco aplica lo que conocemos como el Fondo de Desarrollo del Interior, que no es otra cosa que un fondo presupuestal que la Constitución de la República definió para financiar la ejecución de planes y proyectos de desarrollo referido a lo que establece el artículo 50 de la Constitución.

El escenario es que tenemos un país que ha venido creciendo en todos estos años a un ritmo que nos ubica dentro de los principales de la región y, como consecuencia de eso, hemos impactado fuertemente con las políticas en los mercados de trabajo, con los ingresos en los hogares, en la situación socioeconómica, en el bienestar multidimensional del conjunto de los hogares. Lo más importante para Uruguay hoy es analizar cómo se modificó la pirámide de

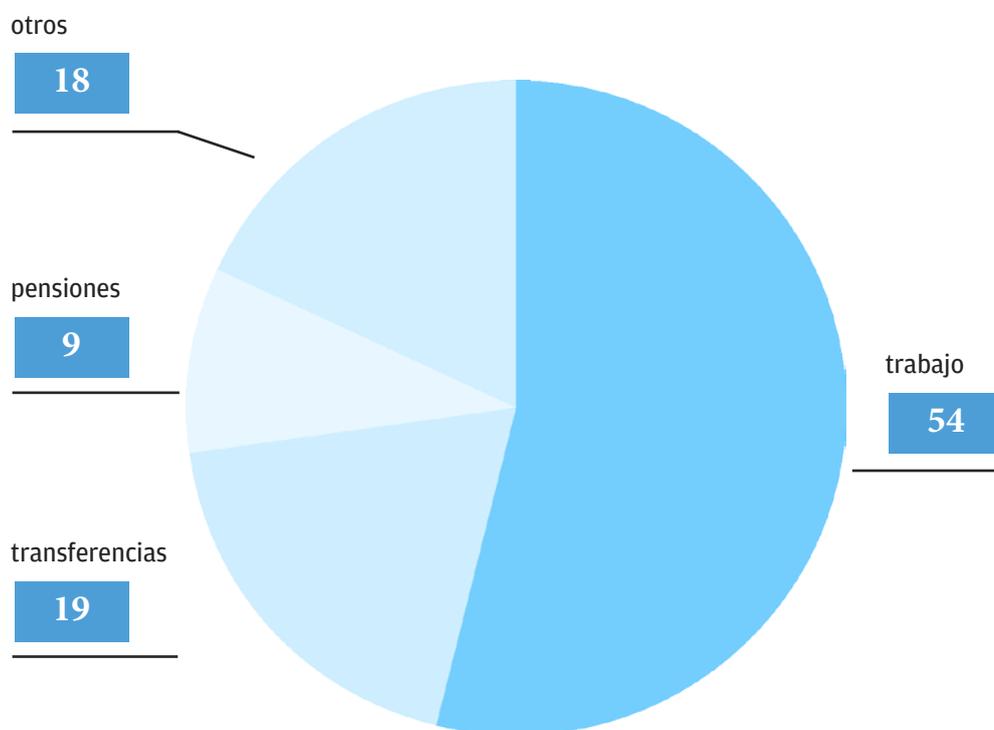
¹ Título de presentación en el Seminario.

ingresos, cómo entre los años 2004 y 2015 crece sustancialmente aquel sector que podríamos llamar de la clase media del Uruguay, y disminuyen sustancialmente aquellos sectores de pobreza y de indigencia, de manera que el bienestar social ha aumentado.

Nuestro país muestra una característica muy singular donde no solo se han producido avances muy importantes en términos de disminución de la pobreza, en términos de la indigencia, sino también en el resultado final: la gente ha salido de la situación anterior y muy pocos han regresado.

Uruguay presenta una situación en la que hay una gran resiliencia y fuerte resis-

tencia que permiten que aún no se hayan producido recaídas en términos de los avances en la última década, pese al cambio de las situaciones internacionales y regionales que han significado un enlentecimiento del proceso de crecimiento. El conjunto de redes de programas han permitido sustentar aquel proceso de crecimiento que nos llevó a generar esa salida de muchas situaciones de bienestar comprometido y no volver a ella. El programa Uruguay Trabaja, seguramente con el conjunto de otros programas, tiene mucho que ver con esos procesos.



Las mejoras en ingresos laborales explican el 54 % de la reducción en desigualdad en Latinoamérica y el Caribe.

La gráfica anterior muestra la mejora de los ingresos laborales en América Latina, que explican la reducción del 54 % en desigualdad. Muestra la sustantiva importancia

del trabajo en el momento actual, sobre las desigualdades. La existencia del trabajo, la existencia de ingresos laborales es la mejor estrategia utilizada en los últimos años para abatir la situación de desigualdad y, por lo tanto, procurar el bienestar general colectivo y equitativo.



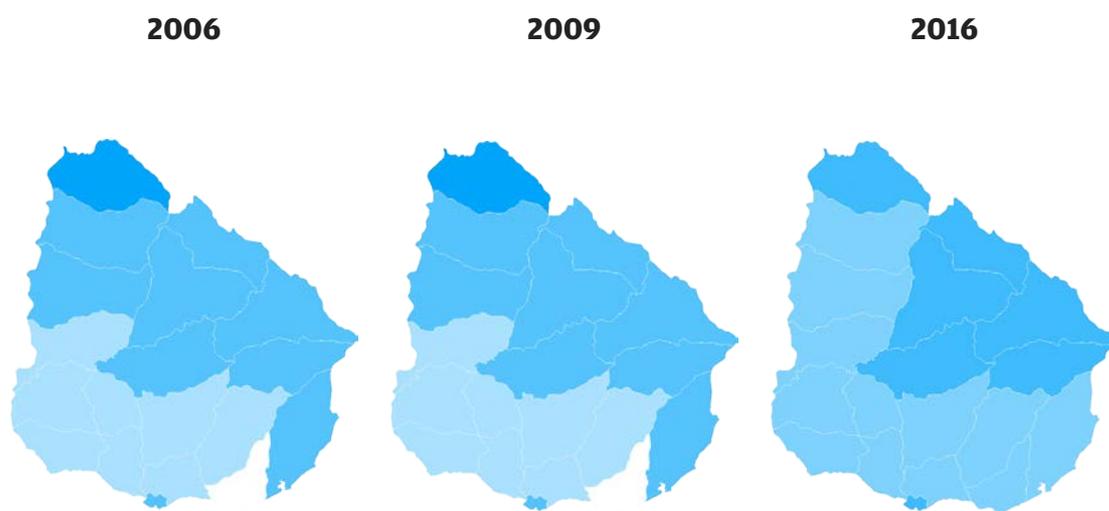
Este es un mapa de Uruguay; muestra la inequidad, las diferencias que existen en términos de inequidad de desarrollo, de participación en el producto interno bruto (pbi) en el país. Tenemos un conjunto de departamentos que conforman lo que era la tradicional «L» del litoral del país y el sur, básicamente: Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado, alrededor del Río de la Plata, que de alguna manera es la

«L» donde se produce la mayor cantidad de hechos económicos que dan lugar a un pbi que ha crecido sustancialmente en los últimos años.

Sin embargo hay aún una situación en los departamentos centrales y en el noreste del país donde están rezagados en términos de producción y están rezagados en casi todos los aspectos en términos de bienestar.

Inequidad territorial.

Incidencia de la pobreza en personas (2006 - 2016)



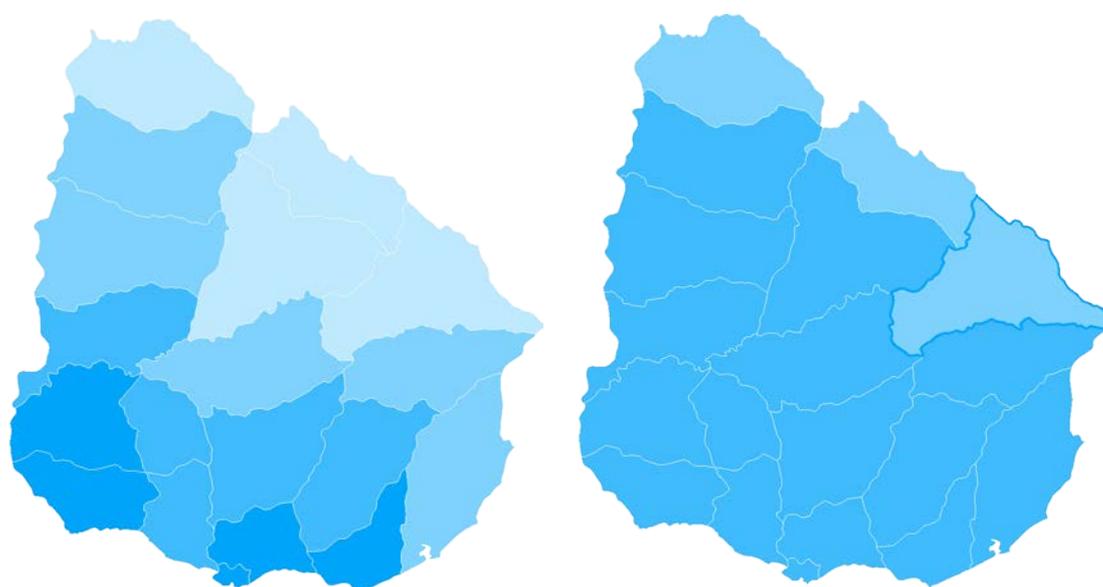
Fuente: elaboración OPP en base a información del BCU, INE y otras

Por ejemplo, la gráfica muestra la inequidad territorial, y esta es nuestra preocupación principal, puesto que trabajamos sobre los temas de la inequidad. Allí podemos ver cómo la pobreza ha disminuido sistemáticamente de 2006 a 2016 en todos los departamentos. Podemos decir que en el departamento donde el porcentaje de pobreza es más alto actualmente, aun es más bajo que el departamento que presen-

taba el menor índice de pobreza hace apenas 10 años. Nuevamente, vemos cómo los mayores problemas aparecen en la zona noroeste del país, en la zona fronteriza con Brasil, donde se constatan los mayores índices de pobreza y están directamente vinculados con los problemas de acceso a un trabajo y, fundamentalmente, a un trabajo de calidad.

Inequidad territorial.

Ingreso medio per cápita a precios constantes (2006 - 2016)



Nota: Con valor locativo de los hogares

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, con base en datos de la ECH del INE

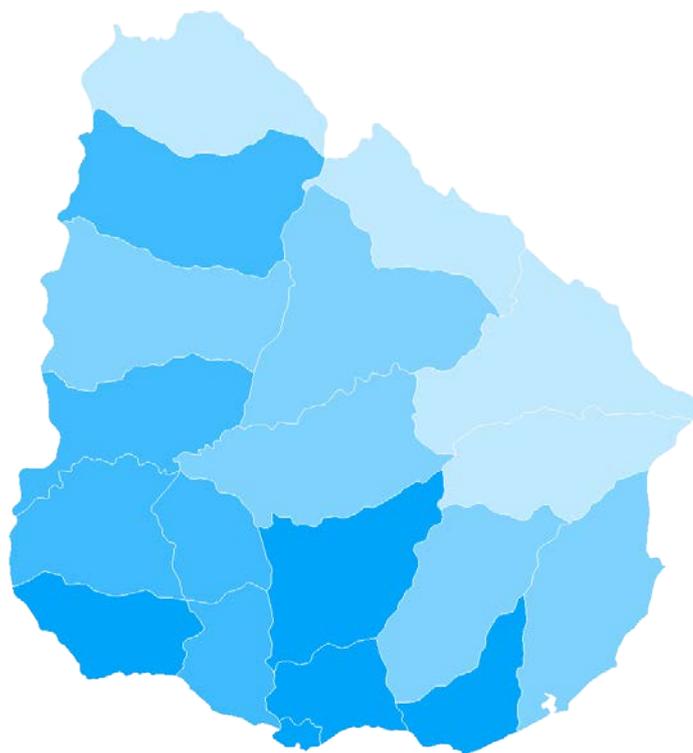
Otra forma de ver esas inequidades tiene que ver con el ingreso medio mensual per cápita de las personas. A precios constantes del año 2005 vemos que hoy no queda ninguno de los departamentos que ganaban menos, los de color más claro tienen ingresos que podíamos considerar casi privilegiados en el año 2006.

Hemos mejorado sustancialmente en términos de ingresos per cápita de las per-

sonas; ese avance se ha producido como una ola que viene desde el litoral, desde el Río de la Plata, del departamento de Colonia y va avanzando. Algunos departamentos son los últimos afectados debido a una situación estructural y de partida más comprometida, pero la mejora es continua en todos los sentidos.

Inequidad territorial.

Ingreso medio mensual per cápita a precio constante (2005)



Nota: Con valor locativo de los hogares

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, con base en datos de la ECH del INE

La inequidad hoy se expresa en datos de 2016 con el ingreso medio mensual per cápita en el país, que tiene a un conjunto de departamentos que cuentan con el doble de ingresos en términos concretos que los departamentos que tienen menos. Colonia, Montevideo, Canelones, Florida y Maldonado presentan ingresos promedio per cápita que son el doble de los que presentan Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres.

Uruguay, sin embargo, en términos de distribución de la riqueza, presenta similitud con lo que exhiben países desarrollados, como los países de la OCDE. En términos de equidad somos parecidos al conjunto de países europeos (aunque 30.000 dólares per cápita menos que los países europeos). Hace 48 horas El País titulaba que la presión fiscal en Uruguay era casi como la presión fiscal de la OCDE; uno leía un poquito más que el titular y podía comprender que final-

mente había un 25% de diferencia. Además, como los ingresos en los países desarrollados son 3 o 4 veces superiores, la presión fiscal resulta ser 2 o 3 veces más alta de lo que es en Uruguay, y eso es lo que de alguna manera se esconde cuando se compara con los países de la OCDE.

En esta gráfica se visualiza que Uruguay está en la línea de los mejores, los más equitativos, los que presentan menos diferencias entre los más pobres, y en el peor lugar de la siguiente gráfica, que es la de los más pobres de toda la línea.

La distribución territorial de la riqueza es similar a los países de la OCDE.

Esto aun en el marco de que el pasado 30 de octubre nos graduaron y dejamos de ser el más rico de los pobres, para ser el más pobre de los ricos. Los organismos internacionales consideraron que habíamos llegado a un nivel de desarrollo tal, a un nivel de ingresos promedio que ya no deberíamos ser sujetos de ayuda internacional, lo que por cierto es una buena noticia.

Actualmente hay un proceso en el Uruguay por el que los gobiernos departamentales han venido recibiendo sistemáticamente mayores ingresos. La gráfica lo muestra: es la permanente disminución de la recaudación propia de los gobiernos departamentales, de tal manera que el 45% de los ingresos de 12 departamentos provienen del gobierno

nacional o son producto de transferencias del gobierno nacional.

En términos de articulación multinivel tenemos el 73% de la población de Uruguay municipalizada, eso quiere decir que hay un 27% de población que todavía no está municipalizada, básicamente se trata de un 6% de población rural dispersa.

Tenemos allí, en el conjunto de los Municipios, un desafío importante referente a cuáles son los roles que tienen en términos de desarrollo local y en términos de fomento del trabajo.

El mensaje con el que quiero concluir es que ni los municipios ni los gobiernos departamentales tienen legalmente potestades y atribuciones que estén vinculadas con aspectos de desarrollo y del trabajo. Sin perjuicio de ello, incursionan en los temas del trabajo y ese es el desafío, el desafío de la siguiente etapa, de cómo nos corremos a la derecha en esa gráfica que les mostraba de manera de avanzar en términos de equidad, avanzar en términos del ingreso, en términos de desarrollo, que es lo que nos va a permitir avanzar en términos de ingresos del trabajo y, sobre todo, en la cantidad de fuentes de trabajo que son necesarias para procurar y sustentar aquel proceso de bienestar general que es el objetivo constitucional.

La experiencia desde el Municipio F

Francisco Fleitas¹

Alcalde Municipio F (Montevideo)

Presidente del Plenario de Municipios

En un momento muy difícil del país, recuerdo a una mujer que se incorporó al mundo del trabajo, del aprendizaje y en agradecimiento le envié una carta a un profesor que, cuando la leyó, nos llenó a todos de emoción. Ella se había involucrado en tareas que en ese momento estaban muy lejanas a las que podían acceder las mujeres, como la construcción de espacios públicos.

La cultura del trabajo resulta fundamental y, desde mi punto de vista, nos educa en múltiples aspectos, esto es lo que se logró con esta señora.

Esta cultura, con el correr del tiempo, fue modificándose y mejorando. Cuando en la primera experiencia de Uruguay Trabaja en la Junta Local n.º 9 evaluamos lo hecho, incluso considerando los aspectos más negativos, la instancia nos permitió reflexionar y aprender. En aquel entonces discrepamos con un integrante de la Sociedad Civil, el arquitecto, pero finalmente acordamos los pasos a seguir y se continuaron las obras.

En el caso de los Municipios, integramos este tipo de programas a acciones que ya están definidas. Hoy tenemos la oportunidad de contar con planes municipales de desarrollo y planes operativos anuales en los que incorporamos las acciones en acuerdo con Uruguay Trabaja.

Existen múltiples experiencias de actividades concretas que hemos hecho. Por ejemplo, para nosotros resultaba muy importante demostrar que los bloques de hormigón autotrabantes, que se colocan manualmente hoy en el país, eran una salida laboral para nuestra población, pero no teníamos cómo demostrarlo. Comenzamos con Uruguay Trabaja a hacer algunas veredas y rampas accesibles, que estaban ya hace unos años instaladas y era necesario renovarlas, reconstruirlas, incluso realizar nuevas. Además, de esta manera se llevaba adelante una actividad que no estaba identificada por la comunidad, porque, por ejemplo, la Intendencia de Montevideo no llama a licitación para hacer pavimento de hormigón autotrabante.

En referencia a la participación ciudadana, junto con estos programas podemos unificar el sentir del barrio, demostrando que a esta población se le paga por un tra-

¹ Fleitas es alcalde del Municipio F por dos períodos (2010-2015 y 2015-2019). En ese rol es presidente del Plenario de Municipios del Uruguay, electo por votación. Militante desde temprana edad, fue integrante del Sindicato de la Industria del Cuero, electo Concejel Vecinal de la zona 9 y designado Secretario de la IM en el período 2007-2010 por el Intendente Ricardo Ehrlich.

bajo, porque a veces algunos tienen una mirada contraria. Esta cultura se revierte mostrando que realizan trabajos y que además quedan obras para la ciudad.

Por ejemplo, en Montevideo casi todos conocemos la esquina de 8 de Octubre y Villagrán; allí hay una biblioteca municipal, pero seguramente casi nadie sabe que en esa esquina, que era un desastre, la vereda la hicieron hombres y mujeres jóvenes, y algunos adultos, del programa Uruguay Trabaja, nadie lo sabe, y era un viejo reclamo y nosotros vimos la oportunidad de hacerlo.

El homenaje que le hicimos a León Duarte, con la plazuela, fue gracias a la incorporación al Programa de trabajadores y trabajadoras de funsa, trabajadores nuestros, que hicieron algo muy sencillo pero muy bonito; de esta manera lograron responder a una necesidad, a una demanda instalada en la sociedad.

Entiendo que el Estado tiene un rol fundamental como soporte para generar equidad e inclusión en una perspectiva que permita alcanzar mayor desarrollo, sin el Estado sería imposible llevar adelante estas experiencias.

Un apunte con referencia a lo histórico, en ocasiones se valora solo desde el punto

de vista del resultado del trabajo. Hace unos años, se generaban discrepancias porque se demoraba cuatro o cinco meses en finalizar una obra. No se entendía que la reparación o la realización de alguna obra era una excusa para enseñar. No eran trabajadores de la construcción sino que eran personas que muchas veces se habían dedicado a otra actividad, o no habían tenido experiencias laborales, con esta estrategia se las estaba incorporando o ingresando al mundo del trabajo, promoviendo la adquisición de capacidades sociolaborales.

En este aspecto, las Organizaciones de la Sociedad Civil son estratégicas para acompañar este proceso, ya que conocen muy bien los territorios; nosotros hemos tenido la fortuna de trabajar muy bien. Cuando digo «conocer los territorios» no es conocer el barrio, sino el comportamiento de los territorios, las distintas dimensiones.

Por último, debemos difundir explícitamente el alcance y el significado de este tipo de programas porque muchas veces lleva a la confusión, se tienen expectativas diferentes a las que el Programa puede abarcar. En ocasiones, algunas de las dificultades refieren al desconocimiento de los cometidos.

Una mirada desde el interior del país

Magdalena Recoba¹

Directora Departamental de Durazno

Dirección Nacional de Gestión Territorial

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Luego de variadas y muy interesantes exposiciones decidí enfocar mis aportes en el rol de los equipos de trabajo que llevan adelante el programa Uruguay Trabaja: las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), sus equipos de trabajo y el personal del mides, esos tres niveles.

Las personas integrantes de las organizaciones y el Ministerio son los que ejecutan y ejecutaron Uruguay Trabaja durante todos estos años, debieron llevar adelante su tarea llegando a las instituciones, a las autoridades de las instituciones, a las directoras, a los directores, a las maestras, al personal de los hospitales, a los lugares donde se iba a trabajar.

Los equipos, que estaban conformados por las coordinaciones, por los referentes operativos, por los equipos técnicos, el sunca incluido, los talleristas, realizaron el trabajo cotidiano, día a día, de lunes a viernes. Es una tarea compleja puesto que intentan cambiar la historia de muchas personas que están en distintos procesos de

salida de la cárcel, del consumo problemático, mujeres en situación de violencia o personas con problemas de salud mental, historias de discapacidad propia o de algún integrante de su familia, personas que han sufrido discriminaciones a lo largo de la vida por ser población afro, por ser trans o por integrar alguna otra minoría. Esos equipos hacen un trabajo que es muy difícil, y quiero reafirmar la necesidad de que existan nuevos mecanismos de fortalecimiento de los equipos para trabajar con situaciones complejas.

Las características particulares del trabajo con discapacidad o con mujeres que están sufriendo situaciones de violencia deben ser consideradas. Para ello, se han efectuado acciones de capacitación, aunque no han sido suficientes y siempre requieren mayor profundidad.

Los equipos de las oficinas territoriales del mides y de los socat se ocupan de las acciones previas a la puesta en marcha del Programa, efectuando el trabajo de la difusión y de las inscripciones de las personas con discapacidad. Organizamos los sorteos casi en conjunto con los equipos técnicos, se analizan los horarios, los lugares y la mejor manera de realizar la difusión para que llegue a la mayor cantidad de gente posible. Las consultas comienzan dos meses

¹ Dra. en Veterinaria, trabajó en el área de lechería asesorando grupos de productores y establecimientos en Soriano y Durazno entre los años 1991 y 2016. Fue docente en la Escuela Agraria de Durazno desde 2001 a 2008. Es directora departamental de MIDES Durazno desde 2005.

antes de las inscripciones. Desde aquí es necesario fortalecer las capacidades del personal que será quien atienda a las y los futuros participantes.

El primer desafío que es necesario considerar refiere a que quienes ingresan al programa Uruguay Trabaja tengan una continuidad laboral. La realidad nos indica que algunas de las personas que participan lo hacen con un fin en sí mismo, ¿quiénes somos nosotros para pensar que deben seguir otro camino?, lo dejo planteado como una pregunta.

El segundo desafío que podemos pensar refiere a las personas que se inscriben y no salen sorteadas. Hoy se hablaba de contar con un menú organizado de oportunidades; debemos proponernos contar con un buen banco de datos a partir del que se puedan ofrecer las distintas oportunidades que hoy tiene el Estado para seguir aprendiendo o vincularlos a espacios que les permitan desarrollarse, por ejemplo: que los acompañen para completar primaria. Cómo hacemos para unir esa demanda de las personas que buscan oportunidades con las posibilidades reales que ofrece el Estado.

Un tercer desafío es profundizar la mirada hacia la ruralidad. Hay propuestas que están funcionando, hay otros programas, hay otros ministerios, hay otras políticas que piensan la ruralidad. Desde Uruguay Trabaja también debemos aportar para disminuir las discriminaciones que conlleva vivir en el medio rural y no seguir reforzándolas.

En el tema de la participación social hay dos líneas de trabajo: Una es la posibilidad de que los y las participantes tengan la oportunidad de opinar acerca del Programa, y nosotros tengamos la responsabilidad de escucharlos y escucharlas. La segunda dimensión es que podamos fortalecer a esas grupalidades que integran Uru-

guay Trabaja cada año, y que en muchos aspectos los fortalecemos porque acercamos derechos y formaciones que tienen que ver con la vida. Proponernos que las personas puedan proyectarse incidiendo, de alguna manera, en algo que les preocupa en un barrio o les preocupa como grupalidad o como grupo etario, que puedan pensarse sabiendo un poco más y sentir que son capaces de incidir en las políticas públicas.

El último desafío tiene que ver con las trayectorias, refiere a la finalización en Uruguay Trabaja y si las personas requieren seguir capacitándose o trabajando. Se completa el período de Uruguay Trabaja y uno siente que es insuficiente. Es necesario que esa trayectoria permita que más personas que hayan formado parte del Programa hoy formen parte de cooperativas sociales o tengan un emprendimiento individual o colectivo; que nos permita que alguien que termine Uruguay Trabaja sea referente operativo del equipo, hay ejemplos en Durazno, que sea un asistente personal y que podamos alcanzar esto y desafiarnos a pensar algunas alternativas.

Este trabajo posterior puede ser un desafío a asumir entre la OPP y los gobiernos departamentales y municipales. Si hay una segunda parte, proponemos construir en conjunto y ofrecer a las y los participantes que pretendan seguir trabajando y aprendiendo, no son todos, que tengan la oportunidad.

Desafíos

- Promover la continuidad laboral de los participantes.
- Ofrecer un menú organizado de oportunidades para quienes no salen sorteados.

Programa Uruguay Trabaja / 10 años

- Incluir más profundamente a la ruralidad.
- Favorecer la participación social de los participantes y promover la grupalidad.
- Promover que las trayectorias personales se continúen luego de completado el proceso con Uruguay Trabaja, especialmente con apoyo territorial.

Adriana García¹

Presidenta

*Asociación Nacional de ONGs para el
Desarrollo – ANONG*

Uruguay Trabaja es un programa altamente valorado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en la medida que ha constituido una herramienta y una respuesta concreta a las necesidades de amplios sectores de población que han sufrido y aún continúan sufriendo profundos procesos de exclusión social, en particular en una de sus dimensiones más duras como es el trabajo y la educación. Esta exclusión nos coloca en un escenario en el que no es posible pensar en la protección social si no ubicamos también la dimensión del trabajo para el acceso al bienestar.

Desde esta perspectiva, las OSC hemos desarrollado diversas prácticas, acciones, debates en pos de procesos de inclusión social y laboral de las personas que participan en este tipo de programas.

Es parte de la agenda estratégica de la ANONG promover, generar y gestionar espacios efectivos de participación ciudadana, revalorizar el aporte que realizan las organizaciones sociales, integrando perspectivas e intereses sociales en las políticas públicas.

La Comisión Directiva y el grupo de Educación y Trabajo de ANONG, en representación de todas las organizaciones socias, expresamos nuevamente nuestra responsabilidad, vocación y compromiso en participar activamente en todos los espacios

de diálogo que se generen sobre temas que conciernen a la sociedad uruguaya. Así lo hemos hecho en los diferentes espacios que nos han habilitado y en otros que reclamamos o exigimos.

Es nuestra preocupación el fortalecimiento de la trama de las organizaciones sociales. Fortalecer implica reflexionar sobre la autonomía pedagógica, económica, y la sostenibilidad, identificar cuáles son las capacidades a desarrollar o profundizar en las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo en un marco de derechos. Parece ser un camino válido a recorrer el mejorar los mecanismos de gestión, de rendición de cuentas, de transparencia, con recursos específicos que lo viabilicen y sostengan.

En este proceso, el relacionamiento con el Estado en sus distintas formas y modalidades aparece como un elemento central. Así como la sociedad civil organizada muestra diferentes formas y expresiones, es posible identificar dentro del Estado distintas prácticas de relacionamientos, formas de entender y accionar el vínculo con la sociedad civil.

El relacionamiento con el Estado es un vínculo socio-histórico, es decir, responde a las condiciones históricas en las que estas se gestan, se desarrollan, se debilitan y/o se fortalecen, se otorgan y se conquistan.

Desde la ANONG hemos intentado reflexionar acerca de las distintas modalidades y mecanismos de interacción que se construyen entre la Sociedad Civil y Estado. En este tema existen tantos matices como organizaciones. No obstante, y sin pretender

¹ Trabajadora Social. Profesora adjunta del Departamento de Trabajo Social, UDELAR. 27 años de trabajo en ámbitos de Sociedad Civil organizada. Coordinadora de Programa en el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay, IPRU. Actual integrante del Consejo Directivo de la Asociación Nacional de ONGs para el Desarrollo, ANONG, en el cargo de presidenta.

agotar este complejo universo de relaciones, en la práctica concreta de nuestras organizaciones encontramos experiencias de relacionamiento que colocan el énfasis en la deliberación, es decir, en los espacios y momentos de diálogos o de debates acerca de la orientación de las políticas. Prácticas en las que el énfasis está puesto en la incidencia en las decisiones políticas, en el diseño e implementación de políticas sociales. Prácticas en las que prima la colaboración y participación en la gestión y ejecución, se apunta al control, el monitoreo o la vigilancia de procesos y resultados.

La deliberación, la incidencia, la colaboración y participación, el control y monitoreo han estado presentes en todos estos años de relacionamiento con esta política pública en particular, en distintos momentos en los que han primado algunos énfasis sobre otros.

De esta manera, intentamos construir una relación de respeto y confianza, debatiendo sobre los problemas sociales, económicos y culturales de nuestra sociedad. Desde una perspectiva ética y de derechos, intentado incidir en las decisiones políticas, ejecutando y gestionando programas como Uruguay Trabaja; monitoreando y vigilando sus procesos y resultados en cuanto a la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible y sustentable, la participación democrática y la construcción colectiva de soluciones a los desafíos del presente.

Junto a las socias estamos construyendo y actualizando la agenda estratégica de ANONG para los próximos años; esta agenda nos encuentra con los siguientes puntos en común:

- La participación de las organizaciones sociales en espacios de decisión de la política pública, y en particular a la hora de elaborar o modificar los pliegos de licitación de los programas.

- Autonomía en el diseño pedagógico y en la definición de los equipos técnicos necesarios para su implementación.
- Autonomía en el manejo presupuestal, escalafones y categorías laborales de las organizaciones, dentro de la normativa legal vigente.
- Mejorar mecanismos de gestión y rendición de cuentas, unificando criterios y reglamentaciones en todo el Estado, habilitando información pertinente sobre todas las etapas de los procesos de generación de políticas públicas.
- Defender un fondo de fortalecimiento y desarrollo institucional de las organizaciones sociales y que este se vea reflejado en los convenios que se celebran con el Estado.
- Respetar y garantizar los derechos laborales básicos de técnicos y profesionales contratados.
- Desde un enfoque de derechos, garantizar y potenciar la dignificación del vínculo con los sujetos de las políticas públicas. Analizar la complejidad y multidimensionalidad de situaciones de pobreza, condiciones de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad de muchas familias, habilitando la perspectiva de inclusión a largo plazo.
- Promover la participación genuina de los todos los sujetos de la política pública.

Desde este marco, el Estado y la sociedad civil encuentra en la ANONG y sus socias un espacio de reflexión colectiva y organizada, con experiencias y aprendizajes que provienen de sus prácticas en territorios con poblaciones, comunidades, familias y con otras organizaciones. Una ANONG que siempre se posicionará en la defensa de los dere-

chos de los sujetos de las políticas públicas y los colectivos organizados que procedan con este mismo enfoque ético.

Desde ANONG celebramos este encuentro, celebramos los 10 años de Uruguay Trabaja y redoblamos nuestro compromiso por Más Sociedad, Más Derechos.

Daniel Diverio

Presidente. Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA)

Plenaria Intersindical de Trabajadores

Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)

Trabajador de la Construcción - Integrante de la Dirección Nacional

En el año 2005, las y los trabajadores afiliados al PIT-CNT tenían la responsabilidad de salir a los barrios, a los pueblos, a los asentamientos a rescatar a aquel sector de la población que por centenas, decenas y ciento de miles estaba en situaciones muy complicadas, y digo con alegría porque conjuntamente con universitarios, con estudiantes, con profesionales tenían la posibilidad de recorrer todos los lugares.

Me tocó la zona de Barros Blancos, con una querida compañera, Rosita Reinoso, Barros Blancos, Suárez, Pando. Al recorrerlo encontrábamos compañeros de toda la vida, que ya habían vendido todas las herramientas y posiblemente la perspectiva que tenían era salir a «hacer volqueta»; encontramos familiares, algunos compañeros que nos acompañaban estaban en la misma situación o peor que aquellos compañeros que íbamos a visitar.

Desde ahí arrancamos, es necesario saber de dónde venimos para saber hacia dónde vamos y yo creo que, de ese proceso, que no es lineal, que ha tenido dificultades, nacen nuevas herramientas y Uruguay Trabaja es una de esas herramientas.

Una segunda alegría tiene que ver con nuestra participación en los convenios, como sunca. Primero se dio la oportunidad de que algunos compañeros realizaran jornales.

Pero además, la alegría es doble porque íbamos a hacer una tarea que para nosotros

no era nueva, que incluía compromiso y sentimiento, trasladamos parte de nuestro oficio a un sector de la población que estaba contra el piso, y podíamos trasladar algunos valores que aprendimos en el trabajo, porque como decía nuestro querido compañero, mi viejo referente, Faustino Chimango Rodríguez, «el trabajo disciplina y educa».

Alguno de nosotros, que apenas terminamos la escuela, nos disciplinamos y educamos dentro del centro de trabajo y entendimos, con mucha modestia, que podíamos trasladar esos valores. Como decía en aquella época Marina Arismendi: estas personas eran números y aquí había que ponerle rostros, había que ponerle nombres, había que sacarles documentos; resulta que esos números eran mis hermanos, eran mis compañeros, eran mis vecinos.

Creo que este proceso de Uruguay Trabaja es muy profundo, yo no tengo datos, pero recorro todos los días los centros de trabajo. Nuestro objetivo como sindicato organizado es ese: hacer conocer los derechos de los trabajadores haciendo asambleas en los centros de trabajo y las obras. Hemos encontrado varias compañeras y compañeros que a partir de este proceso nos decían «vos sabes que yo conocí el sunca dentro del Uruguay Trabaja», «sabe que mi primer trabajo fue en Uruguay Trabaja». Si serán importantes estas actividades, que muchas veces no están en un número o no están en una estadística.

Podemos decir con mucha alegría que en Canelones –yo soy canario– este proceso nos permitió trabajar en nuestra propia cabeza. En un gremio machista como es el de la construcción, donde el 99% eran hombres, supuestamente rudos, no se generaban las condiciones para que entrara una mujer; no solamente que esto nos permitió esta

inclusión social, también nos permitió incluirlas en todos los ámbitos, la primera trabajadora trans delegada de nuestro gremio justamente es del pueblo de Canelones.

Como tercer elemento que valoriza este proceso es que hoy en Uruguay Trabaja hay compañeras y compañeros referentes del sunca que surgieron de estos convenios.

Si será importante valorar eso para saber lo que hemos avanzado. Tenemos claro que hay otro tipo de opiniones y otro tipo de objetivos. Tenemos claro aquellos que andan con las 4x4 con carteles gigantes que dicen «Bajen el costo del Estado», «Hay que bajar los gastos del Estado porque el déficit fiscal no se aguanta». Tenemos claro que la forma de reducir los costos del Estado es justamente recortando las políticas sociales, y esto significa degollar de parado a ese conjunto de la población que rescatamos en el 2005.

Necesitamos entender esta situación para tener claridad, como trabajadores y como pueblo organizado, del camino recorrido, para poder confrontar con esas opiniones. Necesitamos a esas compañeras y compañeros que hoy están insertos nuevamente en la sociedad, formando parte de esta organización para seguir profundizando las acciones y continuar este proceso.

Hoy hay una cantidad de compañeros que trabajan a lo largo y ancho del país en Uruguay Trabaja, hemos tenido algunas dificultades y las hemos resuelto. Pero en este proceso nuestros compañeros trasladan algunos valores, conocimientos y hablan con quienes participan acerca de sus derechos como trabajadores. Hay que entender que esos compañeros que mañana van a entrar en el mercado laboral deben conocer las condiciones, cuáles son sus derechos y cuál es la herramienta que les va a permitir profundizar ese camino.

Es muy importante este tipo de discusiones que nos permitan por lo menos intercambiar alguna experiencia y comprender que los beneficiarios no son beneficiarios, son parte de este proceso. Para ello nos organizamos, estamos seguros que vamos a seguir progresando y dentro de poco tiempo vamos a poder decir que esta sociedad permitió rescatar un sector de la población que tenía muchas dificultades, que hoy son protagonistas de la construcción de una nueva sociedad. Por eso, a todos ustedes que son parte de esta gran pelea, saludarlos y agradecerles por dejarnos ser parte de estos convenios que generan la situación que estamos viviendo hoy.

Participación social

Repensando el rol y relacionamiento con la Sociedad Civil, a la luz de los 10 años de Uruguay Trabaja

Lorena Seijo¹

Jefa de División

Dirección Nacional de Políticas Sociales

División Relacionamiento con Sociedad Civil y Participación Ciudadana

Ministerio de Desarrollo Social – MIDES

La creciente complejidad de la vida social y su abordaje desde el Estado, así como el apremio de avanzar en procesos de democratización de la gestión pública, han demostrado la evidente necesidad de construir espacios de encuentro entre el Estado y la Sociedad Civil. La participación ciudadana es clave en la construcción de una cultura garantista que vela por el cumplimiento de los derechos de las personas, lo que constituye un factor esencial tanto para el desarrollo social y económico, como para el fortalecimiento democrático de un país.

Se parte de una perspectiva de construcción conjunta de la política pública –entre la inter-institucionalidad pública departamental y la sociedad civil– con una perspectiva territorial, que busque responder a

la necesidad de «construir respuestas», de acuerdo con las diferentes problemáticas sociales.

Promover la participación ciudadana tanto en el ciclo de las políticas públicas como en el diseño, implementación y evaluación ha sido para el Ministerio de Desarrollo Social un tema central. Por su principio constitutivo² y por su obligación como organismo del Estado tomando parte en la garantía del derecho de participación.

El aporte de las organizaciones sociales a la solución de problemáticas públicas y su participación activa en diversas políticas sociales impulsadas por el mides ha sido un pilar central para el logro de mayores niveles de desarrollo social.

En este sentido, el desafío de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil constituye un aporte tanto en términos de la construcción de una ciudadanía más responsable como también desde una perspectiva de innovación social, ya que históricamente las organizaciones sociales han sido creadoras de nuevas formas y metodologías de intervención social, que

1 Educadora social, jefa de la División de Relacionamiento con Sociedad Civil y Participación Ciudadana del Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES. Culminando Diploma de Políticas Públicas y Juventudes de la UDELAR y el Diploma sobre Desarrollo Local, capacidades para la Gobernabilidad y Gobernanza del CLAEH.

2 Decreto n.º 286/006 del 22 de agosto de 2006: «Es misión de este Ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades». Integrando las dimensiones de complejidad, multidimensionalidad, territorialidad y de ciudadanía activa.

luego pueden replicarse o transferirse al ámbito público. Por los motivos antes mencionados, resulta relevante generar las condiciones para que la sociedad civil como actor heterogéneo pueda seguir construyéndose como tal.

Actualmente presenciamos un uso generalizado del concepto de participación, que lleva a que el mismo no posea un significado unívoco. Sin duda, es un término complejo que forma parte de los discursos cotidianos, surgiendo así el riesgo de vaciar de sentido al término. Por este motivo se hace necesario delimitar y explicitar qué entendemos por participación. Desde su acepción más general, participar es «tomar parte». Tal como establece Coraggio: «participar es tomar parte, tomar parte de algo o en algo. ¿En qué? En procesos, en acciones, en decisiones colectivas» (Coraggio, 1989: 1).

Es posible, entonces, hablar de participación en un sentido amplio como el modo en que las personas de una comunidad toman parte en los asuntos públicos, porque de algún modo se ven afectados o implicados. En un sentido más restringido, podemos entender la participación ciudadana como «el modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales» (Aranguren, 2004: 21).

Antecedentes

Históricamente Uruguay ha tenido una matriz estado-céntrica y partidocrática, con una fuerte primacía del Estado y de los partidos en los diferentes ámbitos de la vida social. La existencia en nuestro país de organizaciones de la sociedad civil basadas en la asistencia y la beneficencia se remon-

tan a finales del siglo XIX; aunque no es hasta el período de la dictadura militar que las organizaciones comienzan a tomar un papel más protagónico en la arena política.

A partir de los años 70 y 80 surgen una serie de organizaciones que plantean reivindicaciones vinculadas fundamentalmente a la promoción de los derechos humanos, desarrollando también un trabajo directo con los sectores más empobrecidos. En estos años el financiamiento internacional jugó un papel importante para el desarrollo de este incipiente actor.

Hacia los años 90 el Estado comienza a reconocer el potencial presente en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y en el marco de las reformas de carácter neoliberal que propugnaban un retraimiento del Estado, comienza a redefinir su rol en áreas donde antes operaba en forma monopólica, como en las políticas sociales.

En particular, algunas políticas de infancia comienzan a implementarse mediante la cogestión entre Estado y Sociedad Civil. No obstante, la participación de las organizaciones sociales se canalizó mayormente hacia la instrumentación de proyectos pensados y diseñados en el ámbito gubernamental. (En Pereira, 2010)

En suma, en este período se produce un incremento en la provisión de servicios por parte de las organizaciones de la sociedad civil, aunque en un contexto más amplio de retiro del Estado, dándose un proceso de desresponsabilización, dejando tareas en manos de actores privados. De este modo, el potencial democratizador que favoreciera la participación de la Sociedad Civil aparece cuestionado. Se produce entonces un debilitamiento de los roles políticos de las OSC en función del rol de prestador de servicios.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, la relación estable-

cida entre Estado y OSC ha tenido algunos aspectos contradictorios, en tanto coexistían visiones críticas con otras que defendían la alianza con el tercer sector. Convivió así una tendencia a recuperar el rol rector del Estado en las políticas sociales con una mayor demanda para ejecutar servicios hacia las osc. A la vez se abrieron múltiples espacios de diálogo, aunque el funcionamiento de los mismos no cubrió las expectativas ni del Estado ni de las OSC.

De este modo, pese a que se generaron nuevos canales de diálogo, el rol instrumental de las osc mantuvo una importante relevancia. (En Rosell, 2013: 27)

Desde el MIDES, vale mencionar la experiencia de los Consejos Sociales que fueron impulsados por el Ministerio entre los años 2006 y 2013. Dichos espacios funcionaron en todo el país, excepto en Montevideo, y tenían como objetivo desarrollar capacidades para la incidencia en la política pública desde las organizaciones sociales, tanto mediante el aporte de propuestas concretas como por el seguimiento de los compromisos asumidos por las autoridades.

Los Consejos Sociales tenían su correlato a nivel nacional en el Espacio de Diálogo Social, como ámbito de encuentro institucionalizado entre Estado y Sociedad Civil. (En MIDES, 2015)

A partir del año 2013, y en el marco de la reestructura del Ministerio, el trabajo desde la Dirección de Gestión Territorial se focalizó en promoción del diálogo y rendición de cuentas entre el Estado (en particular las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales) y la Sociedad Civil.

Como parte de este proceso de trabajo en relación con la Sociedad Civil, se publica en el año 2015 un Manual de Fortalecimiento para Organizaciones Sociales.

Uruguay Trabaja, algunas preguntas para seguir ampliando derechos

En el marco del 10.º aniversario del programa Uruguay Trabaja, resulta relevante instalar en el centro de la reflexión a las personas que se integran al Programa como usuarios, beneficiarios, participantes y a las organizaciones sociales que se constituyen en socias, implementadoras y gestoras. Justamente, colocar en el centro del debate aquellas categorizaciones que contienen en el trasfondo aspectos sustantivos y transversalizan toda la intervención, inclusive constituyéndose, en algunas circunstancias, en nudos inesperados del desarrollo de la política pública.

Usuarios, beneficiarios, participantes, trabajadores:

Las diferentes nominaciones a aquellas personas para quienes fue pensada la política inclusiva al mercado laboral tienen algunos supuestos que los y las coloca en diferentes lugares de relacionamiento.

«Uruguay Trabaja es un programa socioeducativo laboral creado por la ley que se propone generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El Programa consiste en un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración social, en el marco de los cuales los/las participantes realizan trabajos transitorios [...] se establece una serie de condiciones de focalización para que las personas puedan acceder al mismo:

- Tener entre 18 años y 64 años de edad.
- No haber terminado 3er año de liceo o UTU.

- Encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- Encontrarse desocupados/as por un período mayor a dos años o 90 jornales.
- No haber participado en cualquiera de las ediciones del programa Uruguay Trabaja por más de tres meses³.»

De este perfil descriptivo del Programa, las personas que reciben la política de Uruguay Trabaja serían claros beneficiarios de un programa y usuarios de sus prestaciones que le permiten acceder a algunos otros beneficios de las políticas sectoriales.

Asimismo, en el discurso de las organizaciones sociales que gestionan el servicio, como en sistematizaciones internas del Programa, aparece en reiteradas oportunidades la idea de «protagonistas» para referirse a los inscriptos y asistentes al Programa. Esto es relevante ya que le otorga otros componentes a la participación y debería traducirse en procedimientos de incidencia en el diseño y toma de decisiones del Programa. Lo último no aparece documentado.

Implementadoras, gestoras, socias:

Como hemos dicho anteriormente, el desarrollo de las políticas públicas ha encontrado a una sociedad civil heterogénea, con diferentes roles y expectativas respecto al aporte y papel que debe desempeñar, así como a la capacidad de incidencia y gestión. El Estado, asimismo, no ha consensuado el modo de relacionamiento y mucho menos la necesidad de su fortalecimiento.

Es por esta razón que se dispone de formatos muy variables. Por un lado aparecen las OSC, Cooperativas de técnicos y Asocia-

ciones Civiles de carácter más vecinal como prestadoras de servicios, implementadoras de acciones. Por otro lado, existen aquellas que tienen entre sus objetivos (y promueven expectativas) la incidencia en la agenda pública y toman los convenios como herramientas para innovar y gestionar formatos de cercanía, principalmente territoriales o locales.

Parecería ser que Uruguay Trabaja ha sido lo suficiente amplio y diverso para contemplar ambas modalidades, aunque es de destacar que las organizaciones (principalmente anong, como entidad de segundo nivel que reúne a muchas de las osc que gestionan el Programa) valoran y documentan la importancia de que el Programa valora y recurre a ellas desde la etapa del diseño para optimizar el desarrollo de la política.

Parecería ser que estos debates o polise- mias, lejos de estar acabados o consensua- dos, continúan siendo un tema trascendente y, por lo tanto, fundamental para la incorporación en la agenda del Pro- grama y de las políticas sociales en general.

Referencias bibliográficas

Aranguren, G. (2004). *La participación ciudadana: posibilidades y retos*. Recuperado de <http://nuevo.baena.es/casaciudana/upload/docuteca/documento97/laparticipacionciudadanaposibilidadesyretos.pdf>

Corragio, J. L. (1989). *Participación Popular y Vida Cotidiana*. Presentación en el Plenario del XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, sobre «Democracia, Derechos Humanos y Participación Popular». Realizado en Quito del 23 al 28 de julio.

mides (2015). *El programa Consejos Sociales. Aportes y desafíos en la promoción*

3 Licitación de llamado, Uruguay Trabaja.

estatal de participación ciudadana. Recuperado de:

Pereira, J. y otros (2010). *Participación de la Sociedad Civil en las políticas de infancia: una mirada desde el proceso de policy making*. IX Jornadas de Investigación de la

Facultad de Ciencias Sociales, udelar, Montevideo.

Rossell, C. (2013) *Te amo, te odio, dame más: ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda de Uruguay*, CLACSO, Bs. As.

Uruguay Trabaja: Territorialización

Programa Uruguay Trabaja y territorio

Liliana Miraballes¹

Jefa de Departamento, Programa

Uruguay Trabaja

Dirección Nacional de Economía Social e Integración Social. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En el marco de los 10 años de Uruguay Trabaja resulta pertinente destacar, por un lado, las características del funcionamiento del Programa, que en el transcurso del tiempo se han ido ajustando desde una perspectiva territorial y, por otro, mencionar los desafíos que se presentan en este sentido.

La presentación se organiza en cuatro ejes centrales: i) descentralización, ii) adaptabilidad, iii) participación, iv) coejecución e interinstitucionalidad.

El Ministerio de Desarrollo Social apuesta a la descentralización, lo que se constata en la existencia de Direcciones Departamentales y Oficinas Territoriales de mides en todo el país, es en esta línea que se ha avanzado en un mayor nivel de des-

concentración de la política social. En el caso de Uruguay Trabaja, la mirada territorial en la toma de decisiones se entiende relevante en tanto se busca responder a las necesidades del ámbito local y contribuir al empoderamiento de los actores locales.

A nivel central se establecen los lineamientos estratégicos del Programa, pero se mantiene un intercambio fluido con los actores territoriales (Direcciones Departamentales, jefes/as de Oficinas Territoriales, entre otros), en tanto esto permite que la propuesta de trabajo sea lo más ajustada posible a las necesidades concretas de cada lugar. Se ha avanzado en este sentido, pero existen desafíos importantes en términos de una mayor articulación territorial.

Descentralización

¿Cómo nos organizamos en ese sentido? Son las Direcciones Departamentales del mides quienes definen las localidades en las que se implementa el Programa. Disponen para esto de insumos proporcionados desde lo central (datos de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo y evaluación de

¹ Licenciada en Trabajo Social, diplomada en Gestión Pública y en proceso de elaboración de tesis del Diploma de Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales. Ingresó a MIDES en el año 2005: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo: Supervisión de Formularios PANES; 2006 y 2012: Dirección Nacional de Políticas Sociales: Supervisora del Programa «Construyendo Rutas de Salida» (PANES); «Uruguay Integra»; 2012 y 2014: Dirección Nacional de Gestión Territorial: Jefa técnica de Oficina Territorial de Maldonado; 2014 a la fecha: Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral: Jefa de Departamento programa Uruguay Trabaja.

la supervisión técnica del Programa respecto a la ejecución anterior), y lo hacen en función de las líneas estratégicas establecidas para dicho territorio.

Desde las Mesas Interinstitucionales de cada departamento (espacio coordinado por el director departamental) se presenta el Programa y se invita a las instituciones públicas a formar parte del mismo, acordándose de esta manera las tareas operativas que se relevan y se realizan posteriormente.

Para la edición 2018, Uruguay Trabaja estará incorporando la mirada de la Dirección Departamental del mides en la evaluación de las propuestas ofertadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil o Cooperativas de Trabajo en las instancias de llamado público. Se entiende que este aporte enriquece la evaluación, en la medida que la Dirección Departamental conoce la organización que está en el territorio, sabe cómo se vincula con la Oficina Territorial (OTe), cómo articula con otros programas mides y cómo genera acciones que van en la línea de reforzar o no la imagen de la institución pública en territorio.

Se apuesta a una modalidad de trabajo conjunta entre la figura del supervisor técnico (responsable del seguimiento y acompañamiento de las propuestas de trabajo adjudicadas a las osc/Cooperativas de trabajo) y el director departamental y jefe/a de OTe, tanto para la resolución de dificultades identificadas en el desarrollo de las propuestas como para potenciar el trabajo y las estrategias establecidas por el equipo conveniente (osc) en pos de un mayor beneficio de los participantes del mismo.

Puede indicarse como ejemplo concreto el componente de salud (bucal, oftalmológica, pap, mamografías), que requiere un abordaje interinstitucional tanto para el acceso de los participantes al servicio como

en el seguimiento posterior a la atención, para los que el actor político institucional (director departamental) es una figura clave.

En términos de desafíos territoriales puede mencionarse la necesidad de potenciar articulaciones en clave local, a nivel intra-mides e interinstitucional, dado que esto permite un mayor alcance de la propuesta del Programa, y hace viable el trabajo en localidades rurales.

Actualmente se está desarrollando una experiencia piloto en Tomás Gomensoro, Artigas, (ponencia de Luis Gutiérrez) que responde a la articulación entre el programa Uruguay Trabaja y el Departamento Ruralidad (DINESIL), con buenos resultados en términos de los objetivos establecidos; y se identifican propuestas en la misma línea en los departamentos de Paysandú, Tacuarembó y Lavalleja.

En esta línea de trabajo, es relevante llevar adelante capacitaciones específicas que sean ajustadas a la demanda del territorio y respondan al perfil de los participantes del Programa, lo que también es un desafío. Este componente requiere el aporte y el trabajo conjunto con los distintos actores territoriales, para una mayor diversificación y una mejor implementación de la propuesta.

Adaptabilidad

Cabe destacar la capacidad de adaptación del Programa para responder en el marco de una ley (aspectos normativos fijos) a una realidad cambiante.

Resulta pertinente mencionar como ejemplos la articulación con el Sistema Nacional de Cuidados a través del que se dio inicio a la formación en cuidados y las capacitaciones en Auxiliar de Servicio y Tisanería, realizadas a través de Escuelas de Enfermería; áreas de formación que impli-

can un mayor presupuesto pero abren el abanico de ofertas a los y las participantes, y sus posibilidades concretas de vinculación al mundo laboral. Iniciativas que surgieron desde las Organizaciones de la Sociedad Civil o fueron propuestas desde Direcciones Departamentales y se tomaron por el Programa.

Llevar adelante la gestión del Programa después de la modificación de la ley y de la incorporación de los cupos (afrodescendientes, trans y discapacidad) fue un desafío importante que permitió la integración de personas con diversas vulnerabilidades e implicó múltiples entrecruzamientos. Implicó cambios en términos de la modalidad de gestión del Programa, y la necesidad de sensibilización y formación en la temática no solo por parte del equipo central sino también de las osc/Cooperativas de trabajo que ejecutan el mismo.

En términos de desafío, cabe remarcar la necesidad de nuevos dispositivos metodológicos que permitan un mejor trabajo con la población incluida a través de las acciones afirmativas y que contribuyan a las trayectorias sociolaborales y educativas de los participantes en clave de economía social.

Actualmente el programa Uruguay Trabaja cuenta con el aporte de distintas consultorías, que abarca tanto su modelo de gestión como la intervención realizada en relación con el género y la población trans (esta última realizada desde la academia). Insumos de trabajo que permiten evaluar lo realizado hasta el momento y revisar el diseño en función de las diversas miradas.

Participación y coejecución

En términos de participación social se entiende pertinente destacar la incorporación de las actividades de integración comunitaria, que buscan fortalecer la inte-

gración social de las y los participantes en el territorio con las redes existentes en la zona (por ejemplo, a nivel de gobierno local, con el sector productivo, con las organizaciones sociales). Esto ha permitido no solo el involucramiento de los participantes del Programa en temáticas y/o problemáticas que hacen a la zona, sino también el acercamiento con vecinos u actores territoriales (alcaldes, comisiones, organizaciones) que están vinculados a la misma.

En lo que hace a la coejecución debe mencionarse la apuesta al trabajo conjunto con la anong, la búsqueda de espacios de intercambio y acuerdos con una Asociación que nuclea a organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con el Programa desde Trabajo por Uruguay, y por ende tienen un acumulado y capacidad de propuesta, resultado de la ejecución de tantos años, que deben considerarse.

Interinstitucionalidad

La interinstitucionalidad es un aspecto clave para el funcionamiento del Programa, se requiere tanto en el plano operativo (tareas en instituciones públicas) como en la gestión, en las prestaciones y beneficios para la población beneficiaria, esto implica diálogo con las políticas sectoriales como salud, educación y trabajo.

Los desafíos de articulación y trabajo conjunto son importantes e imprescindibles para el buen funcionamiento del Programa.

Se entiende necesario poder profundizar las articulaciones con el Sistema Nacional de Cuidados y la inclusión de temas socioeducativo-laborales en el Consejo Nacional de Género y en el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Las implicancias de la articulación multinivel

María De Barbieri¹

Coordinadora General del programa Uruguay Integra

Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Las implicancias de la articulación multinivel en el Uruguay de hoy deben contextualizarse en el proceso de descentralización gradual que transita el país. Las intervenciones que nos preceden abordan diferentes dimensiones del asunto, que complementaremos desde el aprendizaje que tenemos como parte del equipo del programa Uruguay Integra.

Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se impulsan políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y la equidad territorial.

En estos diez años, Uruguay Integra, programa de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP, ha trabajado a través del apoyo a iniciativas locales, formación e investigación para el fortalecimiento y estímulo de la cohesión social y territorial. El proceso de descentralización en curso y el impulso al desarrollo con equidad territorial en el país no son disociables de la preocupación creciente en la

región y a nivel internacional sobre la dimensión espacial de los fenómenos sociales, políticos y económicos.

Progresivamente nos ocupa y toma relevancia desde diversas disciplinas, campos de acción, políticas y programas la cuestión territorial. A la vez, proyectos de diverso tipo se plantean a la hora de analizar el problema o definir la estrategia de acción, un «abordaje o enfoque territorial». La complejidad del debate sobre el territorio reside en buena medida en su multidimensionalidad (perspectivas jurídicas, políticas, económicas y culturales para abordarlo), en la simplificación cada vez más extendida de su tratamiento y en la propia complejidad del territorio mismo.

En consonancia, las teorías y prácticas del desarrollo en el país tienden a avanzar de planificaciones más centralizadas desde lo nacional a incentivar enfoques de desarrollo local, territorial, regional en un sentido convergente al proceso de descentralización en curso, que, creando los gobiernos locales en el año 2010, institucionaliza a nivel local la participación política y ciudadana de los actores en los procesos de desarrollo.

El criterio de valor que entronca estos procesos de desarrollo local y desarrollo territorial, asociado a la herramienta de la

¹ Socióloga. Magíster en Desarrollo Regional y Local. Investigación, docencia y asistencia técnica en sociología regional y desarrollo local. Apoyo al diseño e implementación de políticas públicas.

descentralización, es que los cambios sean sostenibles, en buena medida a partir del valor que produce la acción colectiva territorial de los agentes, la acción pública territorial.

Por tanto, identificamos un conjunto de desafíos sobre los que estamos trabajando.

Desde Uruguay Integra se genera un sistema de incentivos para estimular cambios en el esquema institucional, en el sistema de Gobernanza multinivel y en el diseño, ejecución y evaluación de políticas locales. Continuar ajustando estos incentivos de manera que se apalanquen mutuamente en pos de la mejor organización multinivel es uno de los desafíos de los próximos años.

En el campo de las políticas con enfoque territorial se plantean otros asuntos. El diseño de políticas y programas no puede avanzar con diseños uniformes sobre realidades diversas, en particular, teniendo en cuenta que no considerar las condiciones de las zonas con menor desarrollo relativo deviene en favorecer a las zonas de mayor desarrollo.

A la vez, la mejora de la sensibilidad territorial de las políticas debe sumar la incorporación de mecanismos adecuados de involucramiento de los actores territoriales en los cambios que se pretenden impulsar.

Con respecto a la descentralización municipal, los 112 municipios del país, a partir del año 2015, gobiernan con lógica de gestión para resultados, contando con una planificación quinquenal, planes operativos anuales, informes de avance semestrales y reportes conjuntos del nivel de cumplimiento de compromisos de gestión con los gobiernos departamentales. Toda esta información está disponible para la ciudadanía y de acceso absolutamente abierto en web con actualización permanente. Esta innovación

institucional, en tanto se sostenga y continúe ajustando mecanismos de mejora, puede tener efecto arrastre en otros niveles de la organización territorial del Estado.

Al analizar los planes quinquenales y planes operativos municipales, se puede identificar un conjunto diverso de competencias y servicios que hoy los municipios abordan. Entre estos, los objetivos referidos al desarrollo social ocupan un lugar de prioridad en sus tareas. La puesta en marcha de soluciones a nivel local ha avanzado más rápidamente que el marco normativo específico. Este avance representa un desafío para el sistema de protección social en su conjunto y todos los programas involucrados, con el objetivo común de que las acciones en los diferentes niveles de gobierno sean convergentes, complementarias y aporten al cierre de brechas en todo sentido.

Trabajar en clave de articulación supone contar con bases reguladas de la materia competencial compartida. Por un lado, es relevante avanzar en definiciones sobre la rectoría, la regulación, la fiscalización, la ejecución, entre otras actividades que en múltiples oportunidades comparten los diferentes niveles de gobierno. Por otro, los ámbitos claramente regulados para solución de controversias y adecuación de marcos normativos y diseños de políticas suelen ser espacios sustantivos para el avance efectivo de los procesos de articulación multinivel y descentralización.

La ley de descentralización y participación ciudadana ha sido un impulso a la participación política, donde el nivel local, el nivel departamental y nacional son todos ámbitos de construcción y profundización de la democracia. Amplias zonas del país no cuentan con el tercer nivel de gobierno que sí tienen la mayoría de los ciudadanos uru-

guayos. Esto afecta la marcha del proceso desde el punto de vista de la organización del Estado y genera oportunidades diferentes a los ciudadanos de acuerdo con dónde vivan. Este es otro de los desafíos de los próximos años.

El tiempo dirá las implicancias que este proceso de descentralización en curso tiene en la cultura cívica del país, qué efectos tiene en el sistema de partidos políticos, qué cambios provoca en las agendas, cuáles

serán los impactos que se generan en las sociedades locales.

El énfasis en la participación y la construcción de consensos a nivel territorial, de acuerdo con el enfoque y los desafíos planteados, podrá dar paso en las sociedades locales a considerar en profundidad las relaciones sociales y de poder existentes, incorporando al proceso de desarrollo local mecanismos de construcción social del territorio.

La visión desde la interinstitucionalidad pública y su expresión territorial

Rosina Methol¹

Directora Articulación Interinstitucional

Dirección Nacional de Gestión Territorial

Ministerio de Desarrollo Social

¿El programa Uruguay trabaja aporta a la inclusión social?

Estamos absolutamente convencidos del aporte que hace el Programa a la mejora de las capacidades personales y, fundamentalmente, colectivas. Creemos que genera un valor agregado importante en tanto aporta en la tarea de inclusión colectiva y en el refuerzo de las capacidades personales.

Entendemos que el mismo fortalece, valoriza y jerarquiza la acción colectiva, que impacta positivamente en los entornos locales; esto sobre todo es más visible en las localidades más pequeñas del interior profundo y rural. Esta valorización y jerarquización es percibida desde los propios protagonistas y desde los productos de su trabajo. Por ejemplo, cómo queda la escuela pintada o el hospital local luego de implementado el Programa en alguno de esos lugares.

El haber transitado por el Programa desencadena procesos irreversibles en los par-

ticipantes, tanto en el fortalecimiento de la autoestima y autonomía como en su empoderamiento. El Programa tiene la capacidad de poder transformar desde lo personal, desde lo profundo y lo trasciende. Entendemos también que constituye una estrategia positiva de inclusión social, aunque el gran desafío sea el de poder profundizar en esto de la doble inclusión: social y productivo laboral, fortaleciendo estrategias de inclusión productiva y laboral.

Articulación institucional multinivel y descentralización

Los desafíos que tiene el Programa en este sentido refieren a fortalecer la gestión interinstitucional territorial, a través de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), que son la expresión privilegiada de la interinstitucionalidad pública a nivel departamental; estas están integradas por todos los organismos públicos centrales, de nivel nacional, pero con expresión departamental, así como los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales.

Entendemos que las mips constituyen el ámbito privilegiado para poder potenciar y privilegiar el acercamiento del Programa. Las Mesas también están trabajando con otros programas territoriales que son dife-

¹ Ingeniera agrónoma y docente. Trabajó en varios proyectos territoriales y consultorías vinculadas a la promoción y desarrollo sustentable, en zonas rurales. Desde el 2005 trabaja en el MIDES, en Gestión Territorial y Economía Social.

rentes en cada uno de los departamentos, y esto permite complementar acciones del propio Programa. Esta diversidad también le aporta al Programa y este ha hecho un gran esfuerzo en recibir y adecuarse a las demandas que le han hecho desde el territorio. El gobierno departamental y el municipal son actores claves en estos procesos, y ahí hay otra línea a trabajar en esto de la sostenibilidad del proceso luego de los egresos: ¿cómo poder darles inclusión en ese sentido? A veces hay oportunidades locales que hay que explorar, que desde el nivel nacional son más difíciles de visualizar pero sí poniendo la lupa en lo departamental y lo local.

Debilidades a superar por las políticas para favorecer autonomías y necesidades microterritoriales

El Programa contribuye a la mejora de las capacidades territoriales, tanto a través del fortalecimiento de los actores como de las acciones que realizan, concibiendo como actores a las organizaciones sociales, los organismos públicos, gobierno departamental y municipal.

Es necesario fortalecer el rol de la institucionalidad pública territorial para efectivizar el seguimiento que implica garantizar

el acceso a algunos derechos, servicios públicos, a la educación, a la vivienda, etc.

El programa Uruguay Trabaja valoriza el espacio y la infraestructura pública local: después de que pasó Uruguay Trabaja vemos esas plazas divinas, o esos juegos de niños o esas escuelas recién pintadas. Eso da mensajes bien importantes a las comunidades locales, a la vez que jerarquiza, visibiliza y dignifica a sus protagonistas y le da sentido de pertenencia al colectivo.

Cómo juegan los municipios en el fortalecimiento de los Programa Sociales

En cuanto a los municipios entendemos que aquí hay mucha tela para cortar. Desde su rol y competencia pueden aportar a darle una mayor territorialidad y capacidad de gestión local. Tienen el desafío del compromiso político y la necesidad de dar visibilidad a las acciones, lo que es importante para generar sinergias con el Programa.

Inferimos que permite generar algunas oportunidades laborales, tal vez no permanentes, tal vez transitorias, pero en la medida que los municipios tienen competencias y recursos para realizar acciones locales deberíamos también buscar las sinergias en ese sentido.

Volver a las chacras, la familia y el gusto por el trabajo

Luis Eduardo Gutiérrez¹

Alcalde Municipio Tomás Gomensoro

Departamento de Artigas

Tomás Gomensoro es una localidad al centro del departamento de Artigas que se empezó a fundar en 1889, alrededor de la estación de AFE y su ramal del tren. Muchos inmigrantes italianos empezaron a ocupar chacras, predios rurales entregados por la empresa del ferrocarril, se plantó viña, se elaboraba un muy buen vino y se plantó mucho boniato. Con el tiempo se empezaron a plantar productos de primor sobre todo en invernáculos.

En 1988 se instaló Samán con una gran planta, una de las más grandes que hay en el interior, lo que modificó el mercado de empleo en la zona. Aumentó el trabajo en el ingenio y en los predios arroceros y comenzó a declinar la plantación en las chacras. Somos el pueblo que está más alejado de Montevideo, lo que dificulta el acceso de nuestros productos al Mercado Modelo, por los altos costos.

Como consecuencia de inclemencias climáticas que disminuyeron las cosechas (como granizos y tormentas), el encarecimiento del flete y la existencia de otras

fuentes laborales, se comenzó a plantar cada vez menos productos hortofrutícolas en las chacras.

Hoy Tomás Gomensoro es un pueblo limpio, saludable. El Municipio hace mucho hincapié en políticas deportivas y de salud, pero es inestable económicamente, no hay suficientes fuentes de trabajo, sobre todo sustentables y permanentes. Al igual que en Bella Unión, que está cerca, donde se fundieron varias empresas y es bastante complicado que la gente tenga trabajo sustentable.

Entendemos que tenemos que volver a las chacras, al predio rural, para que vuelva el verde, se vuelva a plantar, lo que le va a dar una oportunidad a la economía local, porque tener varios emprendimientos es mejor que depender de uno solo.

Los cultivos son una salida laboral para jóvenes, ya que no se requiere una gran preparación, lo fundamental es tener ganas de trabajar y una formación básica para cultivar y cosechar.

De esta manera Tomás Gomensoro no dependería de empleos públicos ni de empresas privadas grandes que son muy sensibles al mercado; si a una empresa grande no le cierran los números, recorta empleos o se va.

¹ 55 años, padre de Joaquín de 8 meses. Gutiérrez nació y se crió en Tomás Gomensoro, participó en varias comisiones sociales y deportivas. Administrador de empresa y, desde hace 10 años, propietario de una farmacia. Alcalde desde 2015 por el Partido Nacional, sector Alianza Nacional.

Cultivar las chacras es un trabajo familiar, son microempresas y es un trabajo ideal para mujeres. Además, hace intervenir a una misma familia (varones, jóvenes, mujeres) para que formen una microempresa. De esta manera estamos generando trabajo para varias personas que hoy no tienen espacio en otros lugares.

Por ello, la idea que estamos llevando adelante es conformar un grupo de personas y que el Municipio ceda el terreno, las herramientas, los insumos, coordine para contar con asesoramiento técnico, capacitación y después el apoyo en la comercialización de los productos que de allí salgan.

Para lograrlo, hemos tenido contacto con el área de ruralidad del mides con el fin de conocer si nuestra idea se podía incluir dentro de sus políticas. Una vez realizados los contactos, y la confirmación desde el Ministerio, comenzó a llegar la gente del programa Uruguay Trabaja y la idea se potenció y está saliendo adelante en mejores condiciones de las que habíamos ideado inicialmente.

El municipio de Tomás Gomensoro y el mides con los planes de Uruguay Trabaja y del Departamento de Ruralidad estamos llevando adelante un plan piloto que consiste en una chacra municipal donde participantes de Uruguay Trabaja van a plantar boniatos. De esta manera queremos recuperar ese orgullo que teníamos de que nos dijeran «boniateros»; también se cultivará tomate, zapallo, cebolla y verduras de hoja. Se incluirá un gallinero con gallinas ponedoras, que en principio son 200, y se está haciendo un cultivo de plantas florales en el vivero municipal.

Al día de hoy, estamos arando la chacra de 4 hectáreas que está atrás del complejo de saman, ya se está regando y construyendo el gallinero.

El proceso implicará capacitar para poder elaborar salsas, pickles, dulces, y así darle un valor agregado a toda esta producción que se prevé pueda ser comercializada en los comedores municipales, escuelas, hospitales, CAIF y ferias vecinales.

Los participantes de Uruguay Trabaja son 35. De ellos, 15 personas fueron elegidas por entrevista de manera tal de tener un mínimo de participantes con el perfil para trabajar en la chacra. Además mantienen las tareas que hace habitualmente Uruguay Trabaja, como barrido, pintura y apoyo a otras instituciones. El resto de los cupos (20) se completaron por sorteo.

El asesoramiento y dirección técnica están siendo brindados por el departamento de ruralidad y una ingeniera contratada por Uruguay Trabaja, participa además un oficial del sunca. Adicionalmente, hay un acuerdo con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), que brinda las semillas para los cultivos. De esta manera juntamos varias instituciones para lograr que nuestra propuesta salga adelante.

Creo que este plan va a funcionar porque tiene todo para hacerlo bien: el apoyo de gente que sabe, el apoyo del Municipio y tiene gente que está necesitando empleo y tiene mucha voluntad de trabajo.

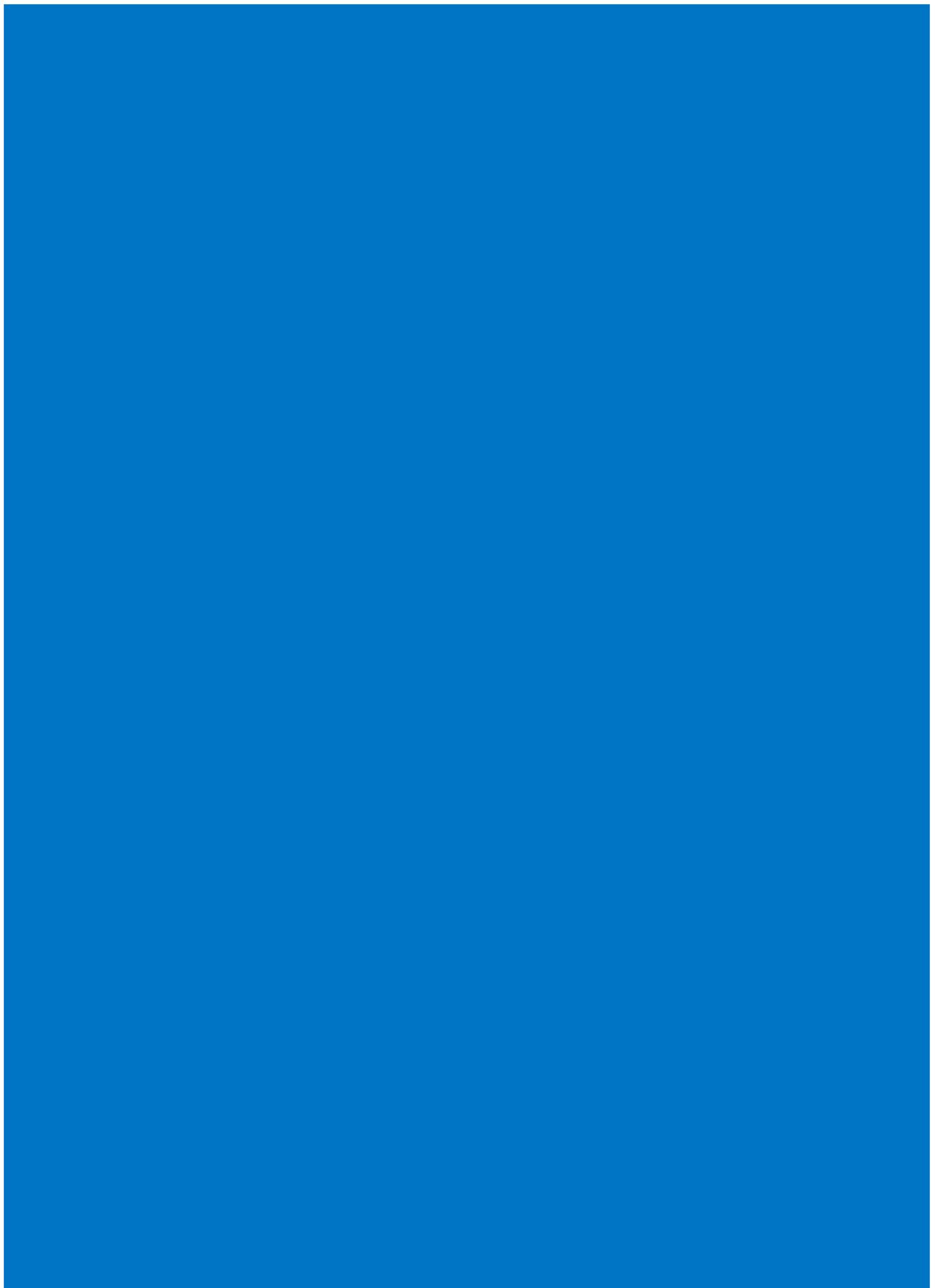
Cuando las políticas sociales se hacen en escritorios cuesta bastante que les llegue a los más necesitados, porque no siempre la realidad le hace caso a la academia, la realidad es muy terca y tiene particularidades propias de cada región, de cada lugar y de cada familia.

La creación de los Municipios le brinda herramientas a los Ministerios y a los gobernantes, que tienen que tener una visión nacional de los problemas a solucionar para que estas soluciones les lleguen directamente a las personas necesitadas.

Experiencias como la que estamos llevando a cabo en Tomás Gomensoro son una muestra de los avances que se pueden lograr cuando se escucha y se apoyan las ideas surgidas desde adentro mismo de los núcleos necesitados.

Las políticas ideadas desde arriba pueden ser efectivas, porque son estudiadas por expertos o al menos por personas capacitadas, pero tienen que tener su matiz de acuerdo con cada región y cada situación particular.

Los Municipios son socios claves para que estas políticas lleguen a destino y sean efectivas, en Tomás Gomensoro estamos a la orden para colaborar.



Breve panorama: Buenas prácticas y desafíos del programa Uruguay Trabaja

Los encuentros desarrollados en el marco de los «10 años de Uruguay Trabaja» fueron una oportunidad para la presentación y análisis de aspectos conceptuales, técnicos y prácticos del Programa. Las buenas prácticas encontradas son múltiples y variadas, al igual que sus desafíos, son multidimensionales e involucran instituciones tanto públicas como de la sociedad civil.

Temas como la educación y la formación para el trabajo, la empleabilidad, el trabajo como estrategia para la inclusión social en clave de derechos, dificultades y oportunidades fueron ampliamente analizados. A continuación se hará una síntesis de algunas de las prácticas y de los desafíos más destacados en las presentaciones.

La opción de implementar un programa socioeducativo-laboral es la primera práctica exitosa a destacar. El enfoque amplio para abordar un problema de inclusión social y laboral ha favorecido a las personas que han participado en el mismo. Su fortalecimiento normativo, con una ley que lo avala, le brinda la posibilidad de continuidad en el tiempo y presupuesto propio, lo que da las garantías de una política de Estado permanente.

Su población objetivo fue y es aún acertada, ya que existe un volumen importante de población vulnerable que requiere estrategias concretas para su inserción laboral y social, con un fuerte componente educativo. Aunque aún existe una importante

brecha entre la demanda potencial (población objetivo), la efectiva (quienes se inscriben) y la oferta de ingreso al Programa (plazas reales anuales).

Una buena práctica y desafío permanente y constante es el trabajo coordinado entre programas e instituciones que deben articular desde la definición de los llamados de Uruguay Trabaja hasta el egreso de las y los participantes, pasando por coordinación y potenciación presupuestal, de cooperación interinstitucional y territorial.

El rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil, ejecutoras de las acciones a través de convenios con el mides, y su participación activa mediante reuniones periódicas con el Programa permiten el ajuste permanente y la adecuación de los llamados.

La dispersión geográfica, distribuida en todo el territorio nacional, ha sido una fortaleza y es aún un potencial para seguir desafiando la tarea cotidiana del Programa. La articulación territorial permite ajustar la oferta de capacitación y laboral con las necesidades locales, promoviendo así acciones exitosas, con amplia visibilización de los beneficios una vez implementado el Programa, especialmente en las pequeñas localidades.

La estrategia principal de capacitación técnico-profesional acompañada de dispositivos de salud (fundamentalmente odon-

tológica, ocular y el carné de salud) para la inserción laboral ha sido adecuada.

La inclusión de cupos ha permitido trabajar focalizadamente incluyendo a los colectivos reconocidos por la ley como de mayor vulnerabilidad social. Esta definición es una buena práctica que se efectiviza mediante llamados de manera previa para la inscripción de personas con discapacidad, valoración de discapacidad y desarrollo informático acorde a la asignación de cupos a nivel nacional. Asimismo, se constituye en un importante desafío en tanto requiere especificidad en el acompañamiento y especialidad de las tareas propuestas y las capacitaciones dictadas.

Se destaca así la importancia de trabajar los recorridos y trayectorias educativas y laborales de los participantes para elaborar proyectos personales realizables; no obstante, se reconoce la necesidad de incorporar nuevos dispositivos metodológicos para contribuir con las trayectorias sociolaborales y educativas de los participantes en clave de la economía social.

El relacionamiento del Programa con el mercado de trabajo resulta necesario tanto para la inserción laboral como para el desarrollo de capacitaciones acordes con la realidad del mismo. Es necesario continuar profundizando y articulando con los organismos dedicados a los temas de empleo, especialmente mtss y el mercado, para lograr políticas de empleo sensible a esta población de manera de poder disminuir las brechas existentes. Otro desafío es incorporar nuevos rubros de capacitación y de experiencia-aprendizaje operativo, si bien se destaca la experiencia en el área de la construcción, el convenio con el sunca, se plantea la necesidad de generar propuestas en otras áreas de acuerdo con las necesidades del mercado y posibilidades de los participantes; en esta línea se destaca la

experiencia que se está llevando a cabo en Tomás Gomensoro en el área agraria.

Uno de los desafíos centrales, tiene que ver con la adecuación a los cambios del mercado laboral, donde la inclusión laboral requerirá de ajustes para incorporar las dinámicas y conocimientos de la revolución tecnológica e industrial (llamada «revolución 4.0»).

El trabajo de las OSC, en su doble condición de gestoras de los convenios y artífices de estrategias e innovaciones para el trabajo con población vulnerable, resulta desafiante. El relacionamiento permanente entre el mides y las osc, y la apertura a los espacios de participación social mediante la sociedad civil organizada, también encuentra buenas prácticas a destacar.

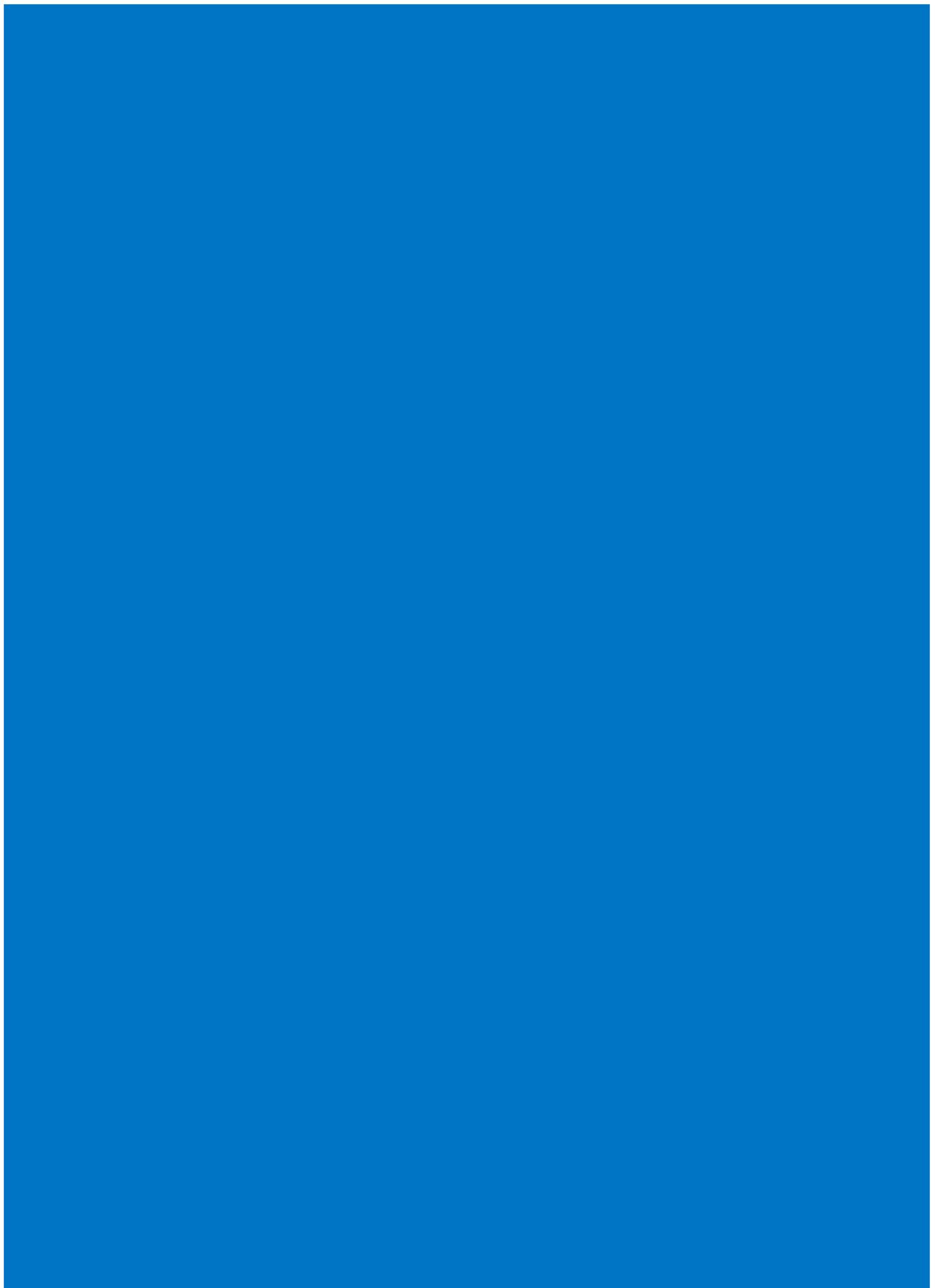
El desafío es el avance hacia mayores espacios de participación, no solo de intercambio entre las osc y el mides, sino como realmente implementadoras, socias, con autonomía para la decisión, de manera tal que permitan mejorar la gestión concreta de los convenios, promoviendo las mejoras necesarias hacia la innovación y la complementariedad Estado-Sociedad Civil.

El proceso de mejora continua de la propuesta mediante evaluaciones y seguimientos monitoreados profesionalmente permite que el Programa vaya adaptándose a los cambios sociales y del mercado laboral, manteniendo importantes desafíos a futuro.

La preocupación sobre el éxito laboral posterior al pasaje por el Programa es una constante. El equilibrio y suficiencia entre tiempo disponible y objetivos propuestos para cada participante es uno de los cuellos de botella en la actualidad. Las posibilidades que tiene el mercado de incorporación de trabajadores en contraste con las expectativas de los participantes requieren ser

revisadas. También es necesario continuar el proceso mediante la derivación a algún otro programa o ampliación de plazos para adaptarse a las necesidades particulares de

algunos colectivos. En síntesis, estos son algunos de los desafíos centrales a los que se enfrenta actualmente el programa Uruguay Trabaja.



Siglas y acrónimos

ANONG – Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo

ASSE – Administración de los Servicios de Salud del Estado

CIU – Cámara de Industrias del Uruguay

CNPS – Consejo Nacional de Políticas Sociales

DINAE – Dirección Nacional de Empleo

DINEM – Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

DINESIL – Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral

DNPIV – Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración

DNGT – Dirección Nacional de Gestión Territorial

INEFOP – Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INJU – Instituto Nacional de la Juventud

inmujeres – Instituto Nacional de las Mujeres

MEC – Ministerio de Educación y Cultura

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social

MSP – Ministerio de Salud

MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OIT – Organización Internacional del Trabajo

ONG – Organización No Gubernamental

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OSC – Organización de la Sociedad Civil

PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores

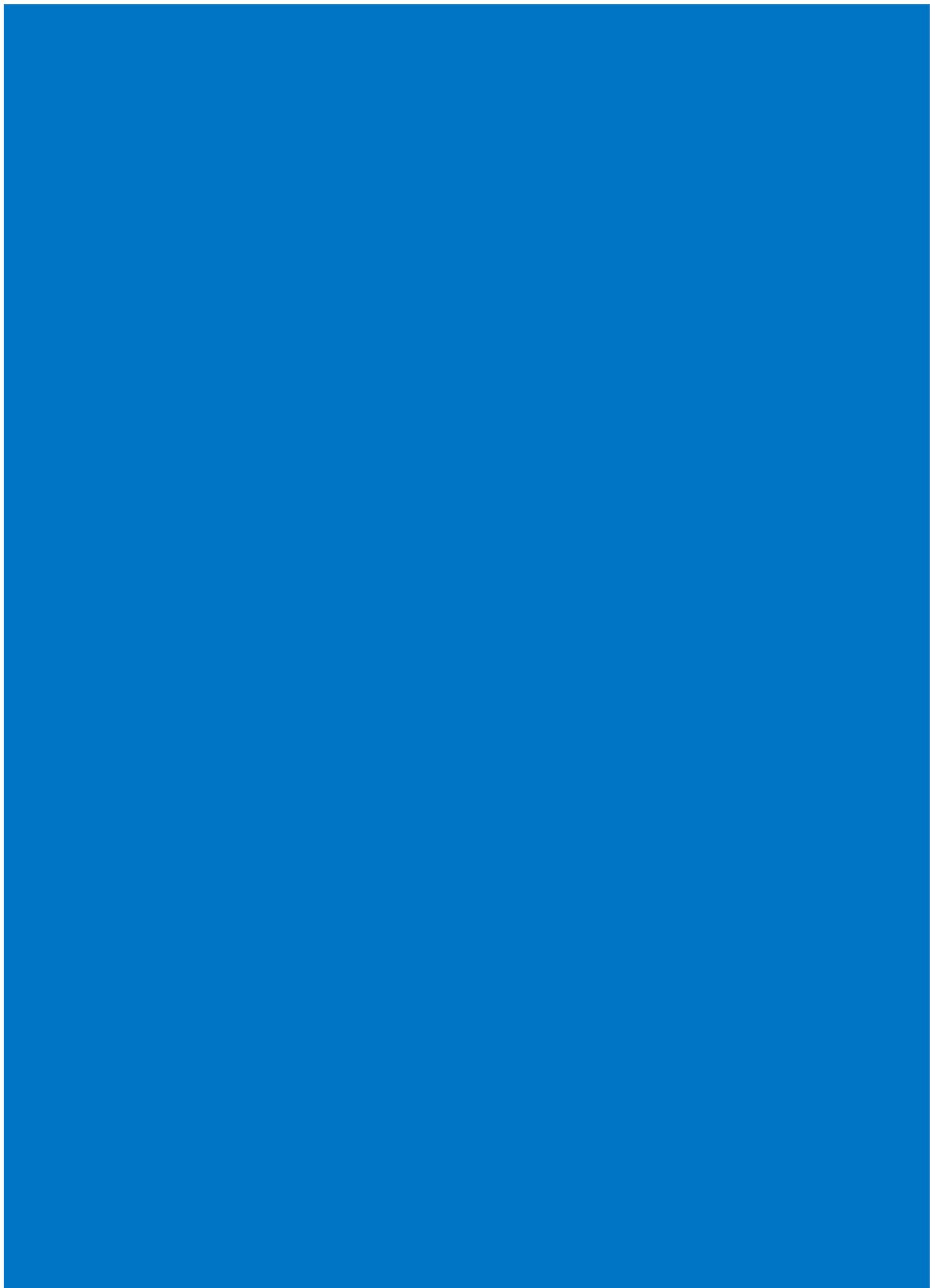
PRONADIS – Programa Nacional de Discapacidad

SNC – Sistema Nacional de Cuidados

SOCAT – Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial

SUNCA – Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos

UTU, CETP – Universidad del Trabajo del Uruguay, Consejo de Educación Técnico Profesional



Anexo

Video institucional: «10 años de Uruguay Trabaja» Se trata de un relato documental donde se exponen las principales condiciones y requisitos del Programa, su historia y objetivos. Algunas personas de las que han participado cuentan sus historias de cambio, sus historias de mejora, sus descubrimientos vocacionales. Mujeres y varones, adultos y jóvenes cuentan desde sus vivencias y desde su cotidianeidad, expresan en el video sus miedos, sus desafíos y sus logros en el proceso de trabajo por el Programa.

También la palabra de quienes han acompañado los procesos recibiendo los bienes públicos que quienes participan del Programa han efectuado en edificios de uso comunitario.¹

¹ Puede encontrar el video en el siguiente enlace. https://youtu.be/-_qdxTahik